Die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen.

(I. Teil).

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Breslau

vorgelegt von

Waldemar von Grumbkow.

Promoviert: 20. Februar 1920.

1921.
Druck von Gustav Feller, Neubrandenburg.

Die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen.

(I. Teil).

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der
Universität Breslau

vorgelegt von

Waldemar von Grumbkow.

Promoviert: 20. Februar 1920.

1921.
Druck von Gustav Feller, Neubrandenburg.

Inhaltsübersicht.

Einleitung: Umschreibung der Aufgabe.

Einleitung.

Eine Arbeit, die die Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen als ihr Thema angibt, wird zunächst zweierlei nachweisen müssen: einmal nämlich, warum sie gerade die Kommunalaufsicht behandeln will, und zum anderen, was sie bestimmt, gerade die Geschichte der Kommunalaufsicht bieten zu wollen. Die erstere Absicht wird leicht erklärlich, wenn man sich die große Bedeutung der Kommunalaufsicht für die verwaltungsrechtliche Praxis und die zentrale Stellung vergegenwärtigt, die sie demgemäß auch wieder in den Reformbestrebungen des letzten Jahrzehnts auf dem Gebiete der inneren Verwaltung des preußischen Staates eingenommen hat. Ein Blick auf die verschiedenen veröffentlichten Reformvorschläge,1) mit denen zumeist eine Kritik des bestehenden Zustandes verbunden ist, beweist das zur Genüge. Der Grund für diese Tatsache wird offenbar, wenn man sich die Stellung der Kommunalaufsicht im verwaltungsrechtlichen System theoretisch vor Augen führt.

Kommunalaufsicht oder — mit Umkehrung des passiven Gesichtspunktes in den aktiven — „Staatsaufsicht“ ist die Aufsicht des Staates über die Kommunalverbände. Unter dem Begriff des Kommunalverbandes faßt der heutige Sprachgebrauch sowohl die Ortsgemeinden, Stadt- und Landgemeinden also, wie auch die Kommunalkörper „höherer Ordnung“: Kreise, Provinzen, Amtsverbände u. dgl.

1) Vgl. z. B. die Ausführungen von Jung im Preußischen Verwaltungsblatt No. 31 (1909/10, S. 810, 811) und von Belian ebenda S. 846, sowie diejenigen von ten Doornkoat Koolmann. a. a. O. No. 32, S. 17. ff. Ferner: Graf R. v. Keyserlingk, Wege und Ziele preußischer Verwaltungsreformen S. 20/21 und Hugo Preuß, Zur preußischen Verwaltungsreform. S. 112, sowie Fritz Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik, S. 105/106.

zusammen. 2) Der Unterschied zwischen Staat und Kommunalverband beherrscht in Gestalt des Gegensatzes von unmittelbarer Staatsverwaltung und Selbstverwaltung unser ganzes modernes Verwaltungsrecht. Die Stellung der Kommunalaufsicht unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses von Staat und Kommunalverband wird durch eine Analyse dieses Verhältnisses deutlich. Gemäß der dreifachen Natur der örtlichen, persönlichen und sachlichen oder organisatorischen Grundlage, die dem Staate wie den Kommunalverbänden in gleicher Weise eignet, wird auch die nach positivem Recht bestehende Grenze zwischen beiden eine dreifache sein müssen. Die begrifflich notwendige örtliche Grenze zwischen Staatsgebiet und Kommunalgebiet hat, weil sie für gewöhnlich — das Ganze des Staatsgebietes nach Art der Peripherie eines eingeschriebenen Kreises von innen berührend — nach außen nur als Grenze zwischen mehreren gleichartigen Kommunalverbänden erscheint, noch immer um die Anerkennung zu ringen. 3)

Auch die ihrem Begriffe nach anerkannte persönliche Grenze tritt häufig nicht nach außen erkennbar hervor, weil ja in der Regel die Einwohner der Kommunalbezirke zugleich Staatsangehörige sind. Allein dem ist anders, wenn wir an die Bestimmungen der Städteordnung für Schleswig-Holstein oder derjenigen für Hessen-Nassau 4) denken, die das Bürger-

---

2) Gegen die hie und da hervortretende Neigung, unter „Kommunalverbänden" nur Verbände von Kommunen, also „Kommunalverbände höherer Ordnung" zu verstehen, möchte ich bemerken, daß gerade dieser letztere Begriff die Bezeichnung der Ortsgemeinden als „Kommunalverbände niederer Ordnung" notwendig zuläßt. Im allgemeinen ist denn auch der Ausdruck „Kommunalverband" als Gattungsname für alle kommunalen Körper in Theorie und Praxis anerkannt. Vgl. z. B. Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung S. 101 und Entsch. d. O. V. G. 61. Band (1913) S. 28 ff.

3) Erkennbar würde sie hervortreten, wo das Kommunalgebiet über das Staatsgebiet hinausreicht, wie in dem, soviel ich weiß, irgendwo auch praktisch gewordenen Falle, daß eine Gemeinde, deren Gebiet von der Grenze zweier Staaten zerschnitten wird, eine Verwaltungseinheit bildet.

4) Ges. betr. die Verf. u. Verw. der Städte u. Flecken in der

recht jedem „Deutschen“ gewähren, auf den die sonstigen Voraussetzungen zutreffen, nicht also ausschließlich „preußische“ Staatsangehörigkeit fordern: Wie es Staatsangehörigkeit ohne Gemeindeangehörigkeit gibt, gibt es auch Gemeindeangehörigkeit ohne Staatsangehörigkeit. Ganz besonders deutlich tritt indes im positiven Recht die Grenze in organisatorischer Beziehung hervor und zwar nach einer sachlichen und nach einer persönlichen Seite hin, hinsichtlich der Aufgaben und hinsichtlich der Behörden: der erwähnte Gegensatz von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung kennzeichnet sie in der einen, der von Staatsbeamten und Kommunalbeamten in der anderen Hinsicht.

Bei der organisatorischen Abgrenzung von Staat und Kommunalverband müßten wir auf die Kommunalaufsicht stoßen, wenn sie auf dem Wege der vergleichenden Feststellung einzelner, beiden gemeinsamer, gleichartiger Beziehungen zu finden wäre. Allein um zu ihr zu gelangen, müssen wir den Staat wie den Kommunalverband als Ganzes betrachten und ihre rechtliche Stellung, ihre Rechtsmacht einander gegenüberstellen: vom Staate sagen wir, er ist souverän, vom Kommunalverbande, er steht unter der Oberaufsicht des Staates. In jener organisatorischen Abgrenzung kommt die Einordnung des Kommunalverbandes in den Staat, in der Kommunalaufsicht seine Unterordnung unter den Staat zum Ausdruck. So spielen die drei Gesichtspunkte, unter denen man das organisatorische Verhältnis von Staat und Kommunalverband gern betrachtet: Behördenorganisation, Abgrenzung der staatlichen und kommunalen Aufgaben und Kommunalaufsicht 5) durchaus keine gleichartige Rolle. Vielmehr stehen sich in Hinsicht auf Behördenorganisation und Zuständigkeiten Staat und Kommunalverband durchaus selbständig und gleichberechtigt gegenüber, als selbständige Subjekte abgegrenzter Verwaltungstätigkeiten, während unter dem Gesichtspunkt der Kommunalaufsicht die kommunale

---

Provinz Schl.-Holst. v. 14.4. 1869. (G. S. S. 589) § 7, und St. O. f. die Prov. H.-N. v. 4.8. 1897 (G. S. S. 254) § 5 Abs. 1;

5) Vgl. z. B. E. v. Meier, Der Minister v. Stein, die französische Revolution u. der preußische Adel, S. 23.

Selbstverwaltung als Objekt, als der Gegenstand desjenigen Zweiges der staatsverwaltenden Tätigkeit erscheint, den wir eben als Aufsicht über die Kommunalverbände zu bezeichnen pflegen. Dort findet die Tätigkeit des Kommunalverbandes nur ihre natürliche Grenze an den Schranken seiner Rechtsmacht, hier unterliegt die Tätigkeit als solche fremder Einwirkung. Dieser Artunterschied zwischen der bloßen Beschränkung der kommunalen Tätigkeit durch die konkurrierende staatliche und ihrer Beeinflussung durch die übergeordnete staatliche Aufsichtstätigkeit bliebe als solcher auch bestehen gegenüber dem Einwande, daß die Aufsichtsbehörden ja in der Regel erst einzuschreiten haben, wenn die kommunale Tätigkeit die Gesetze verletzt, also die Rechtssphäre des Kommunalverbandes verkennt und überschreitet; denn die Zurechtweisung von Aufsichts wegen erfolgt hier eben durch eine andere als die etwa verdrängte konkurrierende Staatstätigkeit. Aber der Einwand ist überhaupt irrig. Er übersieht nämlich den Unterschied in den zwei verschiedenen Äußerungen der Aufsicht. Die beaufsichtigende Tätigkeit besteht ja nicht allein in dem Verhindern und Abstellen von Mißständen, beides setzt vielmehr ein Beobachten der Tätigkeit des Kommunalverbandes voraus, das erst das Mittel ist, sich geltend machende Mängel zu erkennen. 6) Dieses Beobachten ist aber auch auf die durchaus normale, gesetzmäßige Tätigkeit der Kommunalbehörden innerhalb ihrer Rechtssphäre gerichtet, macht also die fremde Einwirkung durchaus nicht abhängig von einer Überschreitung der gesetzlichen Schranken. So sehen wir ganz klar, daß die Selbstverwaltung in dieser Beziehung Objekt der beaufsichtigenden Staatsverwaltung ist und daß in der Kommunalaufsicht die Überordnung des Staates über den Kommunalverband Ereignis wird. Das Kommunalaufsichtsrecht normiert die Art und den Grad der Überordnung des Staates, der Unterordnung des Kommunalverbandes, seine Gestaltung ist ausschlaggebend für das

---

6) Vgl. Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten (Heft 18 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann), insbesondere S. 7, und Triepel, Die Reichsaufsicht, S. 120,

Verhältnis beider.[7] Damit dürfte seine besondere Bedeutung erwiesen und der Wunsch, seine eingehende Behandlung zu versuchen, gerechtfertigt sein.

Nun finden sich zwar in allen Lehrbüchern des Verwaltungsrechts Ausführungen über die Kommunalaufsicht und auch eingehendere Darstellungen sind ihr gewidmet worden. Arbeiten, die allgemeiner gehalten sind oder verwandte Gebiete zu ihrem Gegenstande haben, räumen auch der Kommunalaufsicht ihrer Bedeutung gemäß einen Platz an: so die eingehende Darstellung des staatlichen Oberaufsichtsrechts von Schoenborn und die Abhandlung von Kiefer, die das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten zum Gegenstande hat.[8] So neuerdings das grundlegende Werk über die Reichsaufsicht von Triepel.[9]

Allein die einzelnen Ansichten weichen in mannigfacher Beziehung von einander ab und erweisen so am besten, daß es an einer erschöpfenden Behandlung des Kommunalaufsichtsproblems noch immer fehlt. Auch in der Praxis herrscht nichts weniger als Einigkeit über Inhalt und Umfang des Kommunalaufsichtsrechts, und die Rechtsprechung muß sich, um im Gewoge der streitenden Meinungen festen Kurs zu halten, mit einer rechtsungültigen Antiquität behelfen.[10]

7) Diese Normierung wird regelmäßig Aufgabe der staatlichen Gesetzgebung sein, da die Gegenüberstellung von Staat und Kommunalverband die Rechtssouveränität des Staates über die ihm eingeordneten Kommunalverbände zur Voraussetzung hat. Ins Statut gehört sie begrifflich nicht, da sie nicht eine innere Angelegenheit des Kommunalverbandes, sondern die Stellung der Kommunalverbände im Staate betrifft. Daß in den Rezessen der neuvorpommerschen Städte (vergl. den betr. Abschnitt) auch die Staatsaufsicht normiert wird, ist eine aus der Eigenart dieser Gesetzessurrogate zu erklärende Ausnahme, die die Regel bestätigt.

8) Schoenborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen Deutschen Staatsrecht. Heidelb. Diss. 1906. S. 56. ff. Kiefer, Die in Anm. 7 zitierte Schrift; vgl. S. 31, 32. Ferner vgl. z. B. auch Gerhard Sehling, Die preußischen Wassergenossenschaften (Heft 28 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann) S. 87 ff.

9) Heinrich Triepel, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1917.

10) Nämlich dem § 139 der Revd. St. O. v. 17. 3. 1831. Vgl. Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts, XXXV, S. 118, XXV. S. 46.

Auch die bedeutsame Stellung der Kommunalaufsicht innerhalb der rechtspolitischen Reformbestrebungen der jüngsten Vergangenheit, auf die ich bereits eingangs hingewiesen habe, 11) ist dadurch gekennzeichnet, daß die Meinungen über die künftige Gestaltung gerade des Aufsichtsrechts besonders hart auf einander treffen.

Hätte sich hiernach eine Monographie des preußischen Kommunalaufsichtsrechtes schon vor dem Kriege rechtfertigen lassen, wird sie zur Notwendigkeit geworden sein, sobald, wie zu hoffen steht, das Beste von jenen Reformbestrebungen, die durch den Krieg zurückgedrängt, durch die Revolution überholt worden sind, in den neuen preußischen Kommunalgesetzen wird Erfüllung gefunden haben. Für die dogmatische Darstellung des neuen Kommunalaufsichtsrechts, wie es aus diesen Gesetzen sich ergeben wird, möchte diese Schrift den geschichtlichen Unterbau liefern, um so dereinst mit ihr zusammen die gedachte Monographie zu bilden.

Um auf die Tragfähigkeit dieses Unterbaues vertrauen zu können, müßte man an dieser Stelle den Nachweis fordern des Zusammenhanges zwischen Rechtsgeschichte und Rechtsdogmatik und zwischen Rechtsgeschichte und Rechtspolitik. Allein der begrenzte Rahmen dieser Darstellung gebietet die Verweisung dieser grundlegenden rechtsphilosophischen Fragen an sachentsprechendere Stelle. 12)

Es käme sonach hier darauf an, die geschichtliche Behandlung des Kommunalaufsichtsrechts aus sich selbst zu rechtfertigen. Aber der Eigenwert der Rechtsgeschichte ist keine Größe, um die heute noch gestritten werden müßte. Und gerade die Geschichte des Verwaltungsrechts, das als die Innenordnung des Staates in so besonders beziehungsreicher Wechselwirkung steht zu den Vorgängen der allgemeinen politischen und der Geistesgeschichte, vermag an ihrem Teil die Berechtigung jener Anerkennung der Rechtsgeschichte zu erweisen.

---

11) oben S. 1.

12) Ich werde zu ihnen ebenso wie zu den eng damit zusammenhängenden Methodenfragen in einer besonderen Abhandlung Stellung nehmen.

Die Geschichte der Aufsicht des Staates über die Kommunalverbände beginnt streng genommen erst mit der modernen Wiederherstellung der Selbständigkeit der Stadtgemeinden, mit der Schaffung der Selbstverwaltung durch die Städteordnung vom 19. November 1808. Um aber den damit sich vollziehenden Umschwung voll zu würdigen und die weitere Entwicklung im rechten Lichte zu sehen, empfiehlt es sich, jener eigentlichen Geschichte der Kommunalaufsicht eine kurze Vorgeschichte vorauszuschicken, zurückzugreifen auf das rechtliche Verhältnis zwischen den Erscheinungsformen von Stadt und Staat während der voraufgegangenen Epochen des Ständestaates und des Absolutismus. An diesem Punkte der geschichtlichen Entwicklung einzusetzen, rechtfertigt sich aber aus dem Wesen der Aufsicht selbst.

A. Vorgeschichte der Kommunalaufsicht.

Staat und Kommunalverband stammen im Grunde aus derselben Wurzel: im deutschen Rechte läßt ihre Entstehungsgeschichte sich bis in die germanische Frühzeit zurückverfolgen. Die Vorgeschichte einer der heutigen Kommunalaufsicht irgendwie vergleichbaren Aufsicht des Staates über Kommunalverbände kann jedoch notwendig erst da beginnen, wo der Staat als ihnen übergeordnete Macht erscheint. Denn der Begriff der Aufsicht setzt eine gewisse Unterordnung des zu Beaufsichtigenden voraus.[13] Als den Typus des Kommunalverbandes pflegt man seine bedeutsamste Erscheinungsform, die Stadt anzusehen,[14] und es liegt daher nahe, die Vorgeschichte der heutigen Kommunalaufsicht im wesentlichen in der Geschichte des Verhältnisses von Stadt und Staat zu erblicken. Diese Gegenüberstellung ist jedoch in solcher Allgemeinheit logisch nicht haltbar. Denn Staat und Stadt sind ja nicht ohne weiteres begriffliche Gegensätze; vor dieser Annahme warnt schon der gemeinsame Ursprung und die Möglichkeit der Verschmelzung beider im Stadtstaate. Den begrifflichen Gegensatz zur Stadt, dem befestigten mit zahlreichen menschlichen Wohnstätten dicht bebauten Stück Grund und Boden bildet zunächst das offene, mit einzelnen Wohnstätten und kleinen Siedelungen nur dünn bestandene freie Land. Dieser Unterscheidung entspricht die Entwicklung eines vom Landrecht sich abzweigenden besonderen Stadtrechts im deutschen Rechte. In einem weiteren Sinne bildet

13) Vgl. Kiefer a. a. O. S. 8 u. 9 und Schoenborn, a. a. O. S. 9. Vgl. auch Triepel, a. a. O., S. 110/111.

14) Brie, Theorie der Staatenverbindungen, S. 13, bezeichnet die Ortsgemeinde überhaupt als das „Prototyp aller kommunalen Gemeinwesen".

den Gegensatz zu „Stadt“ aber auch das „Land“ als ein größeres Gebiet, das entweder zugleich Städte und freies Land, oder auch nur letzteres begreift, jedenfalls aber nicht nur mit Wohnstätten bebaut, also keine Stadt ist. Stadt und Land können an sich lediglich natürliche, rechtlich unerhebliche Wesenheiten sein. Denken wir z. B. an die frühen fränkischen Städte, die der Gauverfassung unberücksichtigt eingeordnet waren wie jedes andere Stück Land 15), oder an vielleicht historisch gewordene, aber vom Staatsrecht nicht beachtete, nur geographisch einheitlich benannte Landschaften. Hier interessieren jedoch „Stadt und Land“ nur, soweit sie als besondere Gebiete vom Rechte erfaßt werden. Dies kann auf zweierlei Art geschehen: sie können zu bloßen Rechtsobjekten oder auch zu Rechtssubjekten werden. In ersterem Falle haben wir Städte oder Provinzen, die lediglich Verwaltungsbezirke „territoriale Abteilungen eines Staates“ 16) bilden, im zweiten aber Rechtspersönlichkeiten, die sich selbst verwalten. Als solche aber können das Land wie die Stadt Staat sein oder nicht Staat sein, je nachdem wir in ihrer geschichtlichen Erscheinung die Merkmale des Staates glauben erblicken zu müssen oder nicht. Hier sehen wir, wie der Staatsbegriff mit dem Stadtbegriff zusammenhängt: dem Staat ist nur ein Gebiet überhaupt, der Stadt ist ein besonders gestaltetes Gebiet wesentlich. Daher kann die Stadt zum Sonderfall des Staates werden, zu einem Staate nämlich, der auf ihr Gebiet sich beschränkt, zum Stadtstaate im Gegensatz zum Landstaate, den die Stadt ihrerseits niemals darstellen kann. Auch der Begriff des „urbanisierten Staates 17) steht dem nicht entgegen, da mit ihm der Begriff des Landstaates ja nicht aus der Welt geschafft, vielmehr nur der eine der beiden Sonderfälle des Staates erweitert wird, ganz abgesehen davon, daß mit dem Ausdruck der Urbanisierung nur die Ausbreitung der städtischen Kultur und einer für die Städte typisch gewordenen Verfassung unter Abstrahierung von der

15) Heinrich Brunner, Grundzüge d. deutschen Rechtsgeschichte. S. 155.

16) Brie, a. a. O. S. 16.

17) Vgl. die Schriften von Hugo Preuß, z. B. Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I S. 221.

dichten Bebauung als dem Wesensmerkmale der Stadt gemeint sein dürfte. Hier sehen wir aber auch, was wir mit unserer Gegenüberstellung von Stadt und Staat bereits voraussetzen: dies nämlich, daß die Stadt kein Staat und daß der Staat keine Stadt, sondern ein Landstaat ist.

Denn sonst würden wir ja zwei besondere Arten von Staaten miteinander vergleichen und dann wäre es logisch nicht richtig, den einen von beiden zu vergleichenden Begriffen mit dem Namen eines Begriffes zu belegen, der in beiden enthalten ist. Noch mehr setzen wir voraus, wenn wir von einer Aufsicht des Staates über die Städte sprechen: einen Landstaat nämlich, der die in seinem Gebiete liegenden Städte als ihm ein- und untergeordnet beherrscht. Die Erkämpfung und Befestigung dieser Herrschaft über die im Mittelalter bei der inneren Schwäche des Reiches nach Abstreifung der früheren Stadtherrschaften zu großer, zum Teil staatsähnlicher Bedeutung gelangten Städte ist in der deutschen Geschichte während des langen Zeitraumes von der Ausbildung der Landeshoheit bis zur Vollendung des fürstlichen Absolutismus das stete Bemühen der Landesherren. Man mag mit Preuß den Eintritt dieser Entwicklung bedauern und wünschen, daß in dem großen Kampfe zwischen Fürsten und Städten im vierzehnten und fünfzehnten Jahrhundert lieber die Städte gesiegt hätten 18) — wie die Entscheidung der Geschichte fiel, war jene Entwicklung unumgänglich notwendig für die Bildung des modernen Staates auf deutschem Boden. In seiner Entstehung und Entfaltung gebunden an die Bedingtheit alles geschichtlichen Seins, hat der Absolutismus geleistet, was er leisten mußte, er hat zwar nicht in staats- und verwaltungsrechtlicher Hinsicht den modernen Staat erbaut trotz allen Leistungen auch auf diesem Gebiete, wohl aber hat er ihn geschaffen als völkerrechtliche Macht und damit den festen Grund gelegt auch für seinen inneren Ausbau.

In demjenigen Staatswesen, auf das sich die vorliegenden Untersuchungen beschränken sollen, im brandenburgisch-preußischen Staate können wir im wesentlichen diese all-

18) Vgl. Preuß Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I S. 5. S. 88 ff.

gemeine deutsche Entwicklung verfolgen mit dem Unterschiede freilich, der dadurch gegeben ist, daß dem Wesen der Mark Brandenburg als einer kolonialen Gründung entsprechend die Gründung gerade der bedeutendsten Städte wie Frankfurt an der Oder oder Berlin-Cölln 19) erst in eine Zeit fällt, wo bereits die Landeshoheit sich mehr und mehr ausbildet, so daß sie eine derartige Unabhängigkeit, wie sie die mächtigen zum Teil staatsähnlichen Stadtgebilde in den Stammgebieten des Reiches damals besaßen, niemals erreicht haben. Die Zeit der bedeutenden märkischen Städtegründungen ist die der askanischen Markgrafen. Sie sind es, die den Städten durch zahlreiche Privilegien ihre freie Verfassung verliehen. 20)

Einmal gegründet, gelangten sie erst durch die Fürsten, dann gegen sie zu immer größerer Unabhängigkeit. Liegt im Lehnschulzentum 21) besonders von vornherein ein Keim ihrer Selbständigkeit, so sind sie um die Mitte des vierzehnten Jahrhunderts bereits stark genug, um unter der schwächeren Herrschaft der landfremden Bayerndynastie dem Markgrafen Ludwig sehr entschieden entgegenzutreten. Die zivilisatorischen Bestrebungen Kaiser Karls IV., der ja durch Abkommen mit den Bayern nach diesen die Mark seiner Hausmacht vereinte und die Huldigung der Städte empfing, besonders die Schiffbarmachung von Elbe und Oder kamen dem Handel und damit wiederum der Bedeutung der Städte zugute. 22) Die anarchischen Zustände, denen die Mark nach seinem Tode anheimfiel, mußten — abgesehen von einigen Schädigungen durch die Quitzows — in der gleichen städtestärkenden Richtung wirken. 23) Als dann 1415 infolge der Belehnung Friedrichs des Burggrafen von Nürnberg die Luxemburger durch die Hohenzollern abgelöst wurden, stehen die Städte der landesherrlichen Gewalt zu-

19) Ranke, Zwölf Bücher preuß. Geschichte I 22 u. 19.

20) Rönne und Simon, Die preußischen Städteordnungen vom 19. Nov. 1808 u. v. 17. März 1831. Einl. S. 17.

21) Ranke a. a. O. I. 23.

22) Ranke a. a. O. S. 55—58.

23) Hierzu wie auch zu den Folgenden, vgl. Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I in der Ztschr. f. deutsche Geschichte u. Landeskunde. 8. Jahrg. (1871) S. 527—529 u. Ranke a. a. O. S. 108, 109, 145, 146.

nächst trotzig gegenüber. In Berlin-Cölln wird der Kurfürst nur als Gast geduldet. Unter der Vormacht dieser Doppelstadt sind die märkischen Städte zu einer Bundesorganisation zusammengeschlossen, die ihren Rückhalt bei der Hansa findet. So stellen sich die Maßnahmen der ersten Kurfürsten, insbesondere Friedrichs II. und Joachims I., der 1519 eine wirtschaftlich wohltätige allgemeine Polizeiordnung für die Städte erließ, mehr nur als Mittel dar, um die landesfürstliche Autorität den Städten gegenüber zu befestigen: noch fehlte die Möglichkeit nachdrücklicher Verwirklichung des kurfürstlichen Willens. „Noch war die Eigenmacht der Städte mit nichten gebrochen. Hie und da fuhren die Städte fort, Münzen zu schlagen, Pfahlbürger aufzunehmen und diejenigen zu bestrafen, welche ihr Recht vor dem Markgrafen suchten und nicht vor dem Rathe.“ „Die unzweifelhaften Rechte der höchsten Gewalt wurden noch nicht anerkannt; aber die allgemeinen Zustände lagen günstig für dieselben.“ So schildert Ranke 24) diese Verhältnisse in jener Zeit.

Allein auch nach der als eine Folge der stetigen Betonung der Landeshoheit durch die Kurfürsten zu betrachtenden Aufgabe des Gleichberechtigungsanspruchs gegenüber der landesherrlichen Gewalt seitens der Städte dauert in der Rechtsform der landständischen Verfassung der Kampf zwischen dem Landesfürstentume einerseits und den beiden Antipoden Adel und Städten andererseits noch fort. Fast ein Jahrhundert lang ist deren Macht noch im Wachsen. Durch das ständische Steuerbewilligungsrecht wird der Einfluß auch der Städte bedeutend erhöht, und wir hören in dieser Zeit wenig von kurfürstlichen Eingriffen in ihre Autonomie. 25) Seit dem dreißigjährigen Kriege jedoch ist wie die Macht der Stände überhaupt auch die der Städte dauernd im Abnehmen begriffen: das Ende dieser Entwicklung ist die Ablösung des Ständestaats durch den absoluten Staat. Entscheidend mitgewirkt haben bei dem Gang der Dinge die durch den „Sieg des monarchischen Souveränitätsprinzips in Gestalt des Landesfürstentums,“ 26) vielleicht, wie Preuß

24) a. a. O. S. 145.

25) Vgl. Schmoller a. a. O. S. 529—533.

26) Preuß. Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. S. 127. Vgl. hierzu auch Schmoller a. a. O. S. 531/32.

meint, bedingte oder stark geförderte, jedenfalls aus derselben Quelle der Zeitanschauung fließende Unterdrückung des bürgerlichen Gemeingeistes durch den sich mehr und mehr aufschwingenden Despotismus oligarchischer Ratsherrschaft, die den Verfall des städtischen Lebens und schließlich Zustände herbeiführte, welche die alle kommunale Selbständigkeit vernichtenden Eingriffe des absoluten Staates als einen Segen erscheinen lassen. Kann man bereits in den bisherigen Maßnahmen der Kurfürsten, den Visitationen, Polizeiordnungen, Schoßordnungen u. dgl., von denen uns berichtet wird, auch wenn sie vielfach nur Versuche geblieben sind, da die Macht sie zu verwirklichen oft fehlte, die Ausübung eines Oberaufsichtsrechts über die Städte erblicken, das sie nach dem Ausdruck Schmollers „formell wohl immer in Anspruch genommen" freilich „seit lange nicht kräftig auszuüben gewagt" hatten,[27] so tritt dieses Recht seit den Tagen des Großen Kurfürsten immer klarer und bestimmter zu Tage. Der Sieg der römisch-rechtlichen Anschauung von dem öffentlich-rechtlichen Charakter der juristischen Person und ihrer Abhängigkeit vom Staate, sowie der Merkantilismus mit seinem Streben nach Vermehrung von Menschen und Geld — „politischen Materialismus" hat man ihn treffend genannt[28] — haben dabei ihre Rolle gespielt. Und die durch den Krieg noch unendlich verschlimmerten inneren Zustände der Städte ließen ein wirksames Eingreifen des Staates in der Tat als heilsam erscheinen. Übrigens war der Widerstand der Städte oder besser der despotischen Stadträte auch nach dem Kriege noch keineswegs gebrochen. Und mehr noch als in der Mark Brandenburg regte sich staatsabgewandte Selbständigkeit in den Städten der neu erworbenen Landesteile, in den klevischen Städten, die an den Generalstaaten einen starken Rückhalt hatten, und denen des ehemaligen Ordenslandes Preußen, die sich an Polen anlehnten.[29] Allein bereits in der zweiten Hälfte der Regierungszeit des Großen Kurfürsten finden wir die Lage wesentlich verscho-

---

27) Schmoller, a. a. O. S. 559.

28) Rönne-Simon a. a. O. S. 13.

29.) Schmoller a. a. O. S. 542. S. 533/34, S. 535/36.

ben. Infolge der Errichtung des stehenden Heeres erhalten die Städte Garnisonen und kurfürstliche Militärgouvernements.30) Gegen den Willen der Stadträte wird statt der bisherigen Steuer, der Kontribution, die von der Bürgerschaft allenthalben als Erlösung von langem Drucke begrüßte Akzise eingeführt.31) Zuerst wird die Abnahme der Rechnungen, später die ganze Steuerverwaltung staatlichen Kommissaren übertragen, die die Städte zu bereisen haben. Diese ursprünglich inspizierenden Beamten der Kriegskommissariate, die während der Kriege die außerordentlichen Steuern zu erheben hatten und dann sehr gegen den Willen der Städte als ständige Einrichtung beibehalten wurden, wurden unter Friedrich I. und vollends unter Friedrich Wilhelm I., der ihnen die Polizeiausreuter als Exekutivbeamte beigab, unter dem Namen der „Kriegs- und Domänenräte“ oder „Steuerräte“, die eigentlichen Organe der mehr und mehr die gesamte städtische Verwaltung erfassenden Aufsicht des Staates über die Städte.32) Einen weiteren Ausdruck fand sie in den vom Großen Kurfürsten eingeführten und seitdem immer häufiger werdenden Untersuchungen, die von jedesmal besonders eingesetzten staatlichen Kommissionen über die inneren Verwaltungszustände einzelner Städte angestellt und deren Ergebnisse in den sogenannten „rathäuslichen Reglements“ niedergelegt wurden. Hiervon machte der große Neuordner der inneren Verwaltung Friedrich Wilhelm I. den umfassendsten Gebrauch, um ein klares Bild von der Lage der städtischen Verhältnisse zu gewinnen.33) Durch zahlreiche einzelne Vorschriften und Verfügungen, durch die er die kommunalen Angelegenheiten bis ins allerkleinste zu regeln bemüht war, wurden denn auch die trostlosen Zustände, die sich unter dem Regiment einer verrotteten, nur das Ihre suchenden Ratswirtschaft entwickelt hatten, allmählich gebessert und mehr und mehr beseitigt. Da sie alle der Ausdruck des gleichen königlichen Willens sind,

30.) Schmoller a. a. O. S. 548 — 550.

31) Ebenda S. 550 — 552.

32) Schmoller a. a. O. S. 552 — 554, u. 11. Jahrg., S. 548 ff. S. 553.

33) ebenda, 8. Jahrg. S. 559 ff. 11. Jahrg. S. 520 ff.

kommt bei aller formellen Mannigfaltigkeit doch eine gewisse Einheitlichkeit des Rechtszustandes zustande,34) auf der Friedrich der Große dann in der gleichen Richtung weitergebaut hat. Die „rathäuslichen Reglements“ aus seiner Regierungszeit, z. B. das für Breslau vom 27. Januar 1748 35) oder dasjenige für Königsberg vom 28. Juni 1783 36) geben beredte Kunde hiervon. Eine ganz dem Wesen des Militärstaats entsprechende Maßnahme Friedrichs des Großen, die auf die Bedeutung, die den städtischen Magistraten noch geblieben war, helles Licht wirft, war die Bestimmung, daß die städtischen Ämter nach Möglichkeit mit der Versorgung bedürftigen Kriegsveteranen, insonderheit Invaliden, besetzt werden sollten.37) Hatte sich seit den Reformen Friedrich Wilhelms I. grundsätzlich an dem Verhältnis zwischen Staat und Stadt nichts mehr geändert, so gilt das gleiche im ganzen auch für die Zeit nach Friedrichs des Großen Tode: denn auch der durch Kabinettsordre vom 18. Mai 1806 zur Ausführung bestimmte Organisationsplan, wonach die Steuerräte beseitigt und ihre Aufsichtsbefugnisse unter die Landräte einerseits und die Kriegs- und Domänenkammern andererseits geteilt werden sollten, wurde infolge des Dazwischentretens der Katastrophe von Jena in der Ausführung gehemmt.38) Die in formeller Hinsicht bedeutungsvolle Kodifikation des städtischen und ländlichen Gemeinderechts im Allgemeinen Landrecht 39) aber hatte entsprechend der Natur dieses Gesetzbuches inhaltlich im wesentlichen auch nur die bestehenden Zustände bestätigt. Sie bilden einen

---

34) Schmoller z. 11. Jahrg. S. 518, 519. Vgl. auch Koser, König Friedrich der Große. S. 362.

35) Abgedruckt in der Denkschrift der Stadt Breslau zur Jahrhundertfeier der Selbstverwaltung: „Die Stein'sche Städteordnung in Breslau.“ Zweiter Teil: Quellen, S. 1—69.

36) Mitgeteilt von A. Seraphim in der Altpreuß. Monatsschrift Band 49 (1912) S. 301—326.

37) Vgl. Rönne-Simon, a. a. O. S. 23.

38) Vgl. Ernst v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert. II. S. 165.

39) Teil II. Tit. 8. §§ 1—178 für die Städte, vgl. auch Tit. 6, §§ 66—67 und 83—85; für die Dorfgemeinden, auf die ich weiter unten zurückkommen werde, Teil II, Tit 7, §§ 18—86.

charakteristischen Bestandteil dessen, was wir das „alte Preußen“ nennen.

Die verwaltungsrechtlichen Zustände im alten Preußen sind durch strenge Zentralisation der gesamten inneren Verwaltung in der Hand des Staates, ja des Königs im wörtlichen Sinne gekennzeichnet, wobei indes nicht übersehen werden darf, daß das absolute preußische Königtum das alte Ständewesen nie ganz überwunden, sondern nur zum Teil niedergekämpft, zum anderen Teile sich dienstbar gemacht hat, 40) so daß die Reste ständischer Selbstverwaltung sich innerhalb seiner straffen Organisation an mancherlei Stellen bemerkbar machen. 41) Allein während letzteres hauptsächlich für den Adel zutrifft, gilt von den Städten das erstere: aus den einstigen, oft genug unwirksamen Versuchen der ersten Kurfürsten, sie der Staatsgewalt unterzuordnen, war eine fast völlige Aufhebung städtischer Selbstständigkeit geworden, eine bis auf die größten Einzelheiten sich erstreckende eingehende Beaufsichtigung, an deren Stelle vielfach sogar die eigene Verwaltungstätigkeit des Staates getreten war.

„Weder die Stadtgemeinden noch der Magistrat durften sich nunmehr ohne Genehmigung der Kammern eine Disposition über das städtische Gemeinwesen erlauben. Das Kämmerei- und Sozietätsvermögen mußte nach Etats verwaltet werden, welche vom Steuerrat, der Kammer, der Ober-Rechen-Kammer und der Generalkontrolle revidiert und festgesetzt wurden. Keine neue Anlage, keine Erhöhung bisheriger Bestimmungen, wenn auch der Zweck noch so gemeinnützig war, keine bessere Benutzung eines Grundstücks war ohne höhere Genehmigung erlaubt. Eine solche Aufsicht und

---

40) Vgl. Friedrich Meinecke, Das Zeitalter der deutschen Erhebung. S. 6 ff.

41) Vgl. z. B. v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg im Oktober 1806, S. 159 ff., 169 — 188, sowie Ernst v. Meier, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert, S. 79. Auf die Dorfgemeinden werde ich bei Erörterung der Aufsicht des Staates über die Landgemeinden einzugehen haben. (Vergl weiter unten.) — Ueber die besonderen Verhältnisse des landschaftlichen Kreditwesens vgl. v. Bassewitz, a. a. O. S. 131 — 156.

Leitung des Gemeinwesens durch die Kammern und Steuerräte mußte nach der Natur der Sache in eine formelle, alles lähmende Kontrolle und unfruchtbare schädliche Schreiberei ausarten. Der Bürger hatte weder Kenntnis vom Gemeinwesen noch Veranlassung dafür zu wirken, selbst nicht einmal einen Vereinigungspunkt. Eifer und Liebe für die öffentlichen Angelegenheiten, alter 42) Gemeingeist, jedes Gefühl, dem Ganzen ein Opfer zu bringen, mußten verloren gehen. Selbst Bürger zu sein ward längst nicht mehr für Ehre gehalten. Man erwartete dagegen alles vom Staate ohne Vertrauen zu seinen Maßregeln und ohne Enthusiasmus für die Verfassung. Das Gemeine-Wesen ist daher seit geraumer Zeit auch nicht fortgeschritten, sondern mehr oder minder zurückgekommen." So haben die Minister von Stein und von Schrötter in ihrem Bericht vom 1. November 1808 die Lage der Städte, die sie nun durch die Städteordnung erlösen wollten, dem Könige dargestellt. 43)

„Dem Preußischen Staat kann mit Flicken nicht geholfen werden, nur durch eine bessere innere Verfassung, die den Gemeingeist regt und hebt, und eine National-Erziehung, die der Seichtigkeit und dem Egoismus entgegenwirkt." 44) Das ist die Zauberformel, mit der Stein die nach dem Tilsiter Frieden gebliebenen Trümmer des alten Preußens verjüngen wollte zum neuen Staat. Und dieser so und so oft von ihm geäußerte Gedanke prägt sich in allen seinen Reformen und Reformplänen aus, in der Kommunalverwaltung sollte er seine treueste Verwirklichung finden. 45)

Tritt er bei der geplanten Neugestaltung der Staatsbehörden in dem Vorschlage zutage, ihnen, insbesondere auch

42) im Original vermutlich verdruckt für „aller".

43) H. G. Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein Band II, S. 684/685.

44) Brief Steins an Kurth, von Troppau, den 7. August 1809 bei Pertz a. a. O. II, S. 403.

45) Vgl. die Nassauer Denkschrift bei Pertz a. a. O. I, S. 415 ff, insbesondere S. 427—432; ferner Steins Bericht an den König über die oberste Leitung der Geschäfte, von Memel, den 23. Nov. 1807. Pertz II, S. 645/646; seinen „Organisationsplan der oberen Behörden des Preuß. Staates" ebenda, S. 662, sowie die Briefe Steins an Schrötter von Königsberg, den 17. Juni bzw. den 25. August 1808 ebenda, S. 673, bzw. 676.

der obersten Verwaltungsbehörde, dem „Geheimen Staatsrat“ Deputationen wissenschaftlicher und technischer Sachverständiger aus allen Ständen beizugeben, ohne sie als Staatsdiener anzustellen, um eine gegenseitige Befruchtung zwischen Staatsverwaltung und Kunst und Wissenschaft hervorzubringen und in dem anderen Vorschlage, den „Kammern“ im Sinne der späteren „Regierungen“ ständische Deputierte einzuverleiben,[46]) in der Einrichtung also einer „Selbstverwaltung“ im Gneist'schen Sinne, so zeigt er sich hinsichtlich der Kommunalverwaltung in dem großartigen Plane, in Stadt- und Landgemeinde, Kreis, Provinz und schließlich im ganzen Staate der Nation eine Mitwirkung bei den Staatsgeschäften einzuräumen, in der Schaffung also einer „Selbstverwaltung“ im heutigen — Laband'schen — Sinne und der Anbahnung des konstitutionellen Systems.

Durchzuführen vermocht hat freilich Stein seine Ideen nur für die Städte durch die Städteordnung vom 19. November 1808, die ihr unvergängliches Denkmal ist. Friedrich Meinecke aber sagt mit Recht von Stein und seiner Reform: „Es gibt Fragmente, die um als ein Großes und Ganzes zu wirken, niemals ein Ganzes zu sein brauchten.“[47]) Das Ganze, als das Steins Lebenswerk auf uns wirkt, ist die Verschmelzung der in den Zeiten des Absolutismus entstaatlicht gewesenen Gesellschaft mit dem Staate, ist die Erneuerung der alten germanischen Genossenschaftsidee in der Anwendung auf den Staat. Zwar war die Zurückverlegung des Staates in das Volk der Idee nach und damit die grundsätzliche Überwindung des Absolutismus jener Umschwung, der sich damals innerhalb der europäischen Kulturgemeinschaft allgemein vollzog. Aber während er in Frankreich so abstrakt vollzogen wurde, daß der Grundbegriff der Volkssouveränität und der Absolutismus eines Napoleon einander ertragen konnten, wurde in Preußen die Verwirklichung jener Idee in allmählicher geschichtlicher Entwicklung angebahnt und damit jene Dezentralisation begonnen, an die man in Frankreich erst in allerneuester Zeit heranzugehen be-

46) Pertz II, 645, 646 bzw. I, 431. II, 662, 667.

47) Das Zeitalter der deutschen Erhebung, S. 74.

ginnt.48) Das Frankreich der Revolutionszeit wie des ersten Kaisertums steht in dieser Beziehung dem alten Preußen näher als dem neuen: hier wie dort ist nur ein kleines Häuflein Staatsbürger an der eigentlichen Führung der Staatsgeschäfte beteiligt, die große Masse steht ihm rein passiv gegenüber, eine entstaatlichte „Gesellschaft" dem sie verwaltenden „Staat".49) Ob die Souveränität beim absoluten Fürsten oder beim Volk lag, war in dieser Hinsicht völlig gleichgültig, solange der Inhalt der Souveränität derselbe war: „Wir sind beständig von jener Wahrheit geleitet worden, daß die Souveränität im französischen Volk ruht in dem Sinn, daß alles, alles ohne Ausnahme in seinem Interesse, zu seinem Glück und zu seinem Ruhm getan werden muß" heißt es in Napoleons Botschaft an den Senat vom 25. April 1804.50) Das Wohl seiner Mitglieder sei die Hauptaufgabe des Staates, hatte Rousseau gelehrt.51) „Alles für das Volk, nichts durch das Volk" — lautet die insonderheit auf das friderizianische Preußen so häufig angewandte Formel des Absolutismus. Überall das gleiche Bild der von einer in guten Tagen sittlichen Minderheit eudämonistisch regierten Gesellschaft im Gegensatz zu der sich selbst regierenden sittlichen Gesellschaft, wie Stein sie schaffen wollte.

Stein knüpfte dabei, wie wir gesehen haben, an das geschichtlich Gegebene unmittelbar an. Die ethische Aufgabe des Staates, Eudämonismus und Rigorismus, die egoistische Forderung, daß das Ganze um des Ich willen da sein solle mit der altruistischen völliger Hingabe des Ich an das Ganze zu versöhnen,52) ward im alten Preußen nur vom Könige er-

48) Vergl H. Berthélemy, Les institutions municipales de la France, leur évolution au cours du XIX. siècle. (Schriften des Vereins für Sozialpolitik Bd. 123). S. 155 u. 222—224.

49) Vgl. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I. S. 832 und Hintze, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung in den Preußischen Jahrbüchern, Band 144. S. 388.

50) Hans Landsberg, Napoleon-Briefe, S. 213.

51) Ueber den Einfluß Rousseaus auf die Französische Revolution vgl. den gleichnamigen Aufsatz von Giuseppe Capponi im Archiv f. Rechts- und Wirtschaftsphilosophie (VI. 1. (Okt. 1912) insbes. S. 64).

52) Vgl. B. Kern, Weltanschauungen und Welterkenntnis, S. 335/336.

füllt und seiner Vervielfältigung in Heer u. Beamtentum. Diesem „Staat" standen die Untertanen gegenüber, um deren Wohl er bis ins kleinste eifrig bemüht war. Stein wollte sie selbst zu tätigen Staatsbürgern machen, wollte jene harmonische Vereinigung ausdehnen auf die eudämonistisch Regierten, den Staat in die Gesellschaft hineintragen — das war das Prinzip der Städteordnung, andererseits aber auch den Regierenden das Fühlen, das Wollen der großen Menge des Volkes nahe bringen, die Gesellschaft hineinschieben in den Staat — das war der Grundgedanke bei der Hereinziehung des Laienelements in die Staatsverwaltungsbehörden in der Zentral- und Provinzialinstanz, das ist schließlich auch der Grundgedanke der Volksvertretung im monarchisch-konstitutionellen Staate: Verstaatlichung der Gesellschaft also und Vergesellschaftung des Staates oder: Selbstverwaltung im Laband'schen und Selbstverwaltung im Gneist'schen Sinne. Indes schon die Sprache deutet das dieser Entwickelung innewohnende Bestreben nach Vereinheitlichung, nach der Identifizierung von Staat und Gesellschaft an. Und in der Tat stehen wir mitten in dieser Entwicklung.[53]) So hat sich Steins geschichtliche Erscheinung als das Bild des durch und durch ethisch gerichteten hochgesinnten Trägers und zeitgemäßen Erneuerers jenes Ideals vom altdeutschen Freiheitsstaat dem historischen Denken eingeprägt. Und es machte daher nicht geringes Aufsehen, daß der Historiker Max Lehmann die Entdeckung gemacht haben wollte, daß Steins Reformideen eine Nachahmung der Französischen Revolution, eine Entlehnung aus der Gesetzgebung der Konstituierenden Nationalversammlung seien. An diese Behauptung hat sich jene bekannte vielbesprochene Kontroverse zwischen ihm und Ernst von Meier geknüpft, die von beiden Seiten mit großem Eifer, leider aber auch entgegen altbewährter akademischer

---

53) Der Nachweis, daß die staatsrechtliche Theorie diesen Weg bereits gegangen ist, überschreitet leider den Rahmen dieser Darstellung. Inzwischen hat sich durch die Revolution wenigstens grundsätzlich beider Verschmelzung zum sich selbst verwaltenden Staatsvolke auch politisch vollzogen.

Sitte besonders von seiten Lehmanns, mit scharfen persönlichen Waffen geführt worden ist. 54)

Der von Lehmann ausgesprochenen Behauptung hat nämlich Ernst von Meier die These entgegengestellt: Stein habe lediglich an die altpreußische Entwicklung angeknüpft und sie nur im Sinne altdeutscher Einrichtungen fortgebildet und ausgebaut; eine Französische Revolution hätte es für ihn gar nicht zu geben brauchen. Lehmanns Beweis beruht auf dem Nachweise gewisser — in zwei Fällen sogar fast wörtlicher — Übereinstimmung zwischen preußischen Reform- und französischen Revolutionsgesetzen, aus der er auf eine Beeinflussung der späteren Gesetzgebung durch die frühere schließt, während Meier sich auf die mit aller Sorgfalt von ihm nachgewiesene Abneigung Steins gegen die Französische Revolution bezieht und daraus folgert, Stein könne sich die ihm so verhaßten „Ideen von 1789" nicht zum Vorbilde genommen haben.

Diese Streitfrage, die Gegenstand eingehender Kritik gewesen ist, 55) findet ihre Lösung in der Einsicht, daß es sich nicht um preußische oder französische, sondern um europäische Ideen handelt, 56) denen Stein die deutsche Sonderprägung verlieh, wie sie in der Revolution eine eigene französische Prägung erfahren hatten, und daß es zum anderen in Steins genialer Art lag, die als Träger für seine Ideen ihm geeignet

---

54) Vgl. für Lehmanns Ansicht seinen Aufsatz „Der Ursprung der Städteordnung von 1808" in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 93 (1898) S. 471 — 514, sein Werk „Freiherr vom Stein" Teil II. S. 453 ff. sowie den Aufsatz: „Die preußische Reform von 1808 und die französische Revolution" in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 132 (1908) S. 211 — 229; für diejenige Ernst von Meiers: „Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert" Band II sowie „Der Minister von Stein, die französische Revolution und der preußische Adel. Eine Streitschrift gegen Max Lehmann."

55) Vgl. z. B. Gierke, Die Steinsche Städteordnung. Akademische Rede am 27. Januar 1909; Hintze in den „Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte" 21. Bd. (1908) S. 313 — 326; Georg Küntzel, Ueber das Verhältnis Steins zur französischen Revolution im Jahrbuch für Gesetzgebung usw. herausgegeben von Schmoller, 34. Jahrg. (1910) 1. Heft, S. 69 — 90.

56) So insbes. Gierke a. a. O. S. 8/9.

scheinenden Formen bei aller Berücksichtigung des geschichtlich Gegebenen herzuholen wo immer er sie finden konnte. 57) Beide, Max Lehmann wie Ernst von Meier, haben einseitig übertrieben; erst in der Vereinigung ihrer Ergebnisse unter Fortlassung des durch die Einseitigkeit der Betrachtungsweise Erzwungenen auf beiden Seiten liegt die geschichtliche Wahrheit.

Es ist das Schicksal des Genius, seiner Zeit voraus zu sein. Wie Stein sein Werk nicht selbst hat vollenden können, so ist auch seinen Ideen nicht ein fortwährendes unaufhaltsames Siegen beschieden gewesen, wohl aber ein langsames, sehr allmähliches Sichdurchsetzen unter vielen Kämpfen und Rückschlägen, das auch heute noch dauert. Denn gemäß dem Wesen alles geschichtlichen Werdens trat der neue Staat nicht unmittelbar an die Stelle des alten, sondern beide vermengten sich in zähem Ringen. Der Gegensatz zwischen beiden zeigt sich, wie wir gesehen haben, so recht in der verschiedenen Stellung des alten und des neuen Staates zur kommunalen Körperschaft; dort war sie der dem Obrigkeitsstaat in reiner Passivität untergeordnete Verwaltungsbezirk, hier ist sie der an der Staatsverwaltung aktiv beteiligte Selbstverwaltungskörper. Nun aber findet dieses Verhältnis, die Überordnung des Staates über den Kommunalverband und seine Unterordnung unter den Staat seinen getreuesten Ausdruck in der Aufsicht des Staates über die Kom-

57) Von dieser Art gibt z. B. eine Stelle seines Briefes an Schrötter vom 27. Juni 1808, die von den „unteren Organen für die ausübende Gewalt“ handelt, einen guten Begriff. „In Frankreich,“ heißt es da, „bedient man sich der Gendarmerie oder besoldeter Individuen. Die englische Verfassung geht aus dem Aufsatz des Herrn Präsidenten von Vincke über die innere Verwaltung Englands deutlich hervor. Die Constables, welche aus der Nation selbst gewählt sind, versehen die Dienste der Gendarmerie in Frankreich unentgeltlich und beziehen nur Sporteln. Die letztere Verfassung ist ungleich weniger kostbar und gewiß wirksamer. Sie scheint mir mit der ursprünglich beinahe in ganz Deutschland stattgefundenen Verfassung, wonach Schützen oder Ausschüsse oder wie sie sonst immer genannt wurden, aus der Bürgerschaft diese Dienste teilweise verrichteten mehr überein zu stimmen. Es würde darauf ankommen, auch in Preußen diese Verfassung wieder herzustellen und auszubilden“. (Pertz II S. 674, 675). — Vgl. auch die schöne Schilderung Küntzels S. 83—85 a. a. O.

munalverbände, deshalb kann es uns nicht wundernehmen, wenn ihre Geschichte sich im wesentlichen als ein Kampf darstellt zwischen dem alten und dem neuen Staatsprinzip. Der Rechtsgeschichte aber erwächst die Aufgabe, die Entwicklung der juristischen Formen klarzulegen, in denen dieser ethische Kampf sich bis zur Gegenwart vollzogen hat.

B. Geschichte der Kommunalaufsicht.

I. Abschnitt: Die Staatsaufsicht über die Städte in der Zeit von 1806 bis 1850.

1. Das Aufsichtsrecht nach der Städteordnung von 1808.

a. Entstehung der Aufsichtsbestimmungen.

Gleich das Zustandekommen der Aufsichtsbestimmungen bei der Entstehung der Städteordnung vom 19. November 1808 zeigt diesen Kampf zwischen dem alten und dem neuen Staatsgedanken und zeigt ihn auf einer ziemlich hohen Stufe des sittlichen Bewußtseins. Denn über die Abschaffung der bisherigen Allbevormundung war man allerseits einig. Streitig war nur, wie weit man in der Erklärung städtischer Unabhängigkeit gehen sollte. Der von Wildens hergestellte Entwurf der einen der mit der Beratung der Städteordnung betrauten Behörden, des noch am meisten altstaatlich gerichteten ostpreußischen Provinzialdepartements mit Schrötter an der Spitze, hatte das Verhältnis der Städte zum Staat unter Benutzung des allgemeinen Landrechts insofern im Sinne des absoluten Staates zu gestalten versucht, als er alle Verfügungen über Grundstücke, sowie die Aufnahme und Kündigung von Kapitalien allgemein von der Zustimmung der Landespolizeibehörde abhängig machen wollte, ja diese sollte nach Ansicht des Provinzialdepartements sogar den Etat für die städtischen Besoldungen aufstellen. 57a) Anders aber dachte der Geheime Rat Johann Gottfried Frey, in dem Stein einen Mitarbeiter gefunden hatte, der mit seinen Ideen vertraut, aber als Königsberger auch Kant nahe

57a) Vgl. Max Lehmann, Freiherr vom Stein, II. S. 476,477.

stehend und wohl mit unter seinem Einflusse der Französischen Revolution nicht abgeneigt, imstande war, einen Städteordnungsentwurf herzustellen, den Stein mit einigen Änderungen als den rechten Ausdruck seiner Ideen in Gesetzesform sich zu eigen machen konnte. Er hatte in diesem Entwurfe Magistrat und Stadtverordnete bei der Verwaltung der Gemeindeangelegenheiten von jeglicher Staatsaufsicht unabhängig gemacht und diese in der Hauptsache auf einzelne Fälle der Kenntnisnahme sowie einer geringen Mitwirkung bei den städtischen Verfassungsangelegenheiten beschränkt. Und gegenüber jener Gestaltung im Entwurfe des Provinzialdepartements äußerte er bei den Beratungen: „Die Repräsentanten sind die Controleurs der Verwaltung und daher muß der Verkauf der Grundstücke, die Kündigung der Kapitalien auch von ihrem Consense allein abhängig gemacht werden.“ 58)

Wie Frey, vertraten auch die Mitglieder der zweiten, bei der Beratung der Städteordnung beteiligten Behörde, des Generaldepartements oder der „Combinirten Immediat-Commission“ wie sie zuerst hieß, 59) mehr oder minder radikal die neue liberale Richtung, das Prinzip des neuen Staates. So war insbesondere Schön gegen jede Bevormundung, in seinem Votum sagte er ausdrücklich, daß man von mündigen Personen wie die Städte nun seien, nicht verlangen könne, daß sie die Landespolizeibehörde befragen, wenn sie ein Kapital kündigen oder ein Landgut verkaufen wollen“. 60) Aber auch Altenstein äußerte in seinem Vortrage: „Die Einwirkung des Staates beschränkt sich künftig auf die bloße Aufsicht, daß nichts gegen die Zwecke des Staates vorgenommen, und die bestehenden Gesetze befolgt werden; er nimmt im allgemeinen Kenntnis von dem Zustande des Gemeinwesens, bestätigt die ersten Magistratspersonen, entscheidet Streitigkeiten der Bürgerschaft“, 61) und bei der Schlußberatung der von Stein aus den obersten Staatsbeamten gebildeten General-Konferenz über die Städteordnung, stand er hinsichtlich der Aufsicht völlig auf

58) Lehmann, „Stein“ II., S. 477.

59) Vgl. Lehmann „Stein“ II., S. 466,467.

60) Ebenda S. 477.

61) E. v. Meier „Reform der Verwaltungsorganisation“ S. 347.

seiten Steins, dessen Radikalismus er sonst zuweilen abgeneigt war. In dieser großen Schlußsitzung am 19. Oktober, in der das Generaldepartement vollzählig, das Provinzialdepartement durch den Geheimen Kriegsrat Friese vertreten war, bildete nämlich das staatliche Aufsichtsrecht einen der wesentlichsten Punkte, die zur Sprache kamen. Denn einmal kam hier der Gegensatz zwischen dem Provinzialdepartement und dem Generaldepartement hinsichtlich einer Beschränkung der städtischen Selbständigkeit bei Verfügungen über das Kämmereivermögen und bei der Feststellung des städtischen Haushaltsplans zum Austrag, und dann wollte Stein neben den einzelnen Aufsichtsbestimmungen des Frey'schen Entwurfs das staatliche Oberaufsichtsrecht in der Städteordnung allgemein formuliert wissen. Jener Gegensatz, in bezug auf welchen Stein selbst durchaus dem Generaldepartement beistimmte, ward in beiden Fällen durch ein Kompromiß beigelegt, im ersten Falle durch die Annahme einiger von Stein vorgeschlagener von einer staatlichen Aufsichtsbefugnis weit entfernter Sicherungsbestimmungen für die Veräußerung von Grundstücken: deren Beschränkung nämlich auf die Fälle der Notwendigkeit und Nützlichkeit, Einwilligung der Stadtverordneten, öffentliche Licitation unter Bekanntmachung der Gründe und kurze nachholende Anzeige von der Veränderung bei der Ortspolizeibehörde. Im zweiten Falle, bei der Frage der Etatsfestsetzung, einigte man sich dahin, daß die Stadtverordneten den Etat auf Vorschlag des Magistrats festsetzen sollten, daß aber diesem für den Fall einer Nichtverständigung mit ihnen bei erheblichen Bedenken gegen ihre Festsetzungen wegen Gefährdung des Gemeinwesens oder der Staatszwecke der Rekurs an die obere Landesbehörde vorbehalten bleiben sollte. Die grundsätzliche Formulierung des staatlichen Oberaufsichtsrechts brachte Stein selbst in einer Fassung in Vorschlag, die die allseitige Zustimmung der Versammlung fand und in den §§ 1 und 2 an die Spitze der Städteordnung von 1808 gestellt ward. 62)

62) Vgl. über diese Verhandlungen Lehmann „Stein" II S. 480 bis 485 sowie Ernst v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation, S. 347, und die Mitteilungen aus dem Protokollbuch des Finanz- und Polizeidepartements Rep. 151 a Tit. 20 No. 1 S. 78—198 bei E. v. Meier, Französische Einflüsse usw., Beilage S. 505, 507/508.

b. System der Aufsichtsbestimmungen.

aa. Die allgemeinen und die besonderen Aufsichtsbestimmungen.

Überblickt man alle Aufsichtsbestimmungen, wie sie in diesem Gesetze endgültig zum Ausdruck gelangten, so ergibt sich das Bild eines außerordentlich frei gestalteten Aufsichtsrechts, das mit dem altstaatlichen Oberaufsichtsrecht kaum noch etwas gemein hat, ein voller Sieg also des neuen Staatsprinzips. Formell knüpfte es zwar an jenes an, denn in § 1 der Städteordnung vom 19. November 1808 heißt es ausdrücklich: „Dem Staat „bleibt“ das oberste Aufsichtsrecht über die Städte vorbehalten, insoweit nicht in der gegenwärtigen Ordnung auf eine Teilnahme an der Verwaltung „ausdrücklich“ Verzicht geleistet ist“. Dieser Verzicht aber ist es, der materiell ein von dem früheren grundverschiedenes Aufsichtsrecht schafft. Er zeigt sich abgesehen von der Eingangsbestimmung des § 189, wonach „in den einzelnen Administrationsfällen die Einholung der Genehmigung der Provinzial-Polizeibehörde nicht weiter erforderlich“ ist, auch schon in der gleich im § 2 zum Ausdruck kommenden Beschränkung der Ausübungsbefugnisse auf Einsichtnahme in die gedruckten Rechnungsauszüge oder die öffentlich darzulegenden Rechnungen der Städte über die Verwaltung ihres Gemeinvermögens, Entscheidung der Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen, Bestätigung neuer Statuten und Erteilung der Genehmigung zu den Wahlen der Magistratsmitglieder. Es erhebt sich nun die Frage, wie diese, wie wir sahen, erst bei der Schlußberatung der Generalkonferenz von Stein formulierte Inhaltsbestimmung des allgemeinen staatlichen Aufsichtsrechts sich verhält zu den sonst in der Städteordnung vorkommenden einzelnen Aufsichtsbestimmungen. Ihrer sind nicht viele. Und bei näherer Betrachtung ergibt sich, daß jene allgemeine Bestimmung nichts anderes ist, als ihre alles Wesentliche, wenn auch nicht genau alle Einzelheiten umfassende Zusammenziehung.

Statutenbestätigung und Genehmigung der Magistratswahlen finden sich in den entsprechenden Abschnitten der

Städteordnung noch einmal eingehend erwähnt. 63) Eng zusammen hängt mit letzterer die Ernennung des Oberbürgermeisters aus drei von der Stadtverordnetenversammlung präsentierten Kandidaten durch landesherrliche Bestätigung. 64) Hierher gehört auch die Bestimmung, daß die Bewilligung von mehr besoldeten Magistratsstellen als in der Städteordnung vorgesehen sind, der Genehmigung der Provinzial-Polizeibehörde bedarf. 65) Das Erfordernis der Bestätigung neuer Ortsstatuten wird folgerichtig ergänzt durch die Bestimmungen über Anträge auf Einführung neuer oder Abänderung bestehender Einrichtungen, hinsichtlich derer dem Magistrat sowie auch den Stadtverordneten das Recht der Initiative zusteht. Solche neue Vorschläge bedürfen, wenn sie die Abänderung bestehender Gesetze und Verfassungen, sowie höheren Orts genehmigter Einrichtungen oder den Erlaß neuer Bestimmungen erfordern, der Zustimmung der Ortspolizeibehörde — wo diese vom Magistrat, dem es seinerseits obliegt, den Antrag mit seinem Gutachten zu begleiten, verschieden ist — und der Genehmigung der Provinzialpolizeibehörde. Das gleiche gilt für „andere, durch die Gesetze oder höhere Genehmigung schon begründete" Einrichtungen dann, wenn der Magistrat bei der ihm hier an sich allein zustehenden Bestätigung Bedenken findet. 66) Die im § 178d angeordnete Einwilligung der Polizeibehörde bei Erteilung von Gewerbekonzessionen durch den Magistrat gehört nicht zu den Kommunalaufsichtsbestimmungen, weil sie sich auf eine dem Magistrat da, wo er nicht zugleich Ortspolizeibehörde ist, nur zur Ausführung „übertragene" Polizeiangelegenheit bezieht. Bei den Bestimmungen, daß die Stadtverordneten Pflichtwidrigkeiten des Magistrats, seiner Deputationen und Kommissionen, der Staatsbehörde anzuzeigen haben und daß andererseits dem Magistrat, wenn er die Stadtverordneten bei Beschlüssen in Etatsachen, die er für dem Gemeinwesen oder dem Staat gefährlich erachtet, nicht von seiner Auffassung überzeugen kann, der Rekurs an die Landesbehörde zu-

63) § 51 bzw. § 152.
64) § 153.
65) § 145.
66) §§ 170—172.

steht,67) handelt es sich zwar nicht um Beschwerden beliebiger Bürgerabteilungen über das Gemeinwesen, sondern um solche der einen Gemeindebehörde über die andere; immerhin wird man sie ihrem Grundgedanken nach als Sonderfälle des im § 2 ausgesprochenen allgemeinen Grundsatzes betrachten können. Gerade umgekehrt wie hier ist das Verhältnis zwischen der noch übrig bleibenden Ausübungsbefugnis des § 2 und der Bestimmung am Schlusse des § 189; denn von dem durch die letztere allgemein normierten Recht der Aufsichtsbehörden, in ihrem Ermessen anheimgestellten Fällen vom Magistrat Auskunft und Berichte zu erfordern, wird dort die Befugnis, die städtischen Rechnungen einzusehen, als ein besonders wichtiger Fall der Kenntnisnahme für sich allein hervorgehoben. So ergibt sich, daß das Aufsichtsrecht der Städteordnung von 1808 im wesentlichen in jenen beiden Eingangsparagraphen enthalten ist, jedenfalls soweit es systematisch bedeutsam ist.

bb. Das alte und das neue Aufsichtsrecht.

Ungeachtet des erwähnten formellen Zusammenhangs ist das Aufsichtsrecht der Städteordnung von 1808 von dem ihm voraufgegangenen altstaatlichen Recht der obersten Aufsicht völlig verschieden. Jenes von den Publizisten der Zeit als „erstes und allgemeinstes Regierungsrecht“68) bezeichnete Oberaufsichtsrecht war das Recht des Staates bezw. des Königs gewesen, Kenntnis zu erlangen von allem, was im Staate vorgeht.69) Man begreift die Bedeutung dieser allgemeinen Kenntnisnahme als eines selbständigen Rechtsinhalts, wenn man sich vergegenwärtigt, daß sie notwendig die Grundlage bilden mußte für die überall eingreifende Tätigkeit des nach Möglichkeit alles selbst regelnden eudämonistisch gerichteten Polizeistaats. Es ist interessant, daß von den drei Merkmalen des Aufsichtsbegriffs, wie er uns im gewöhnlichen Sprachgebrauch geläufig ist, der Kenntnisnahme, der Mängelrüge und der zwangsweise vorgenommenen Män-

67) § 188 bzw. § 184.

68) Schoenborn a. a. O. S. 2, Triepel, a. a. O., S. 10.

69) Schoenborn, S. 14. Vgl. die dort angeführte Literatur.

gelabstellung,[70]) zuerst nur dasjenige der Kenntnisnahme als Inhalt des staatlichen Aufsichtsrechts erscheint und daß erst später die Feststellung von Mängeln, die mit der Aufforderung, sie abzustellen, verbunden ist, und noch später die Befugnis, Zwang anzuwenden, in den Rechtsbegriff der Staatsaufsicht aufgenommen wird. Nicht als ob jene Kenntnisnahme nicht schon immer nur die Grundlage für die fernere staatliche Einwirkung gewesen wäre; diese bestand, wie gesagt, im alten Staate sogar in viel höherem Maße als später. Da jedoch der absolute Staat seinem Prinzip gemäß eine freie Sphäre eigener Tätigkeit bei Einzel- wie Gesamtpersonen, wenn er sie auch tatsächlich zulassen mußte, rechtlich nicht anerkannte, so fiel jene Tätigkeit, die man als auf jene allgemeine Kenntnisnahme sich stützend als Aufsichtstätigkeit hätte bezeichnen können, mit der staatlichen Lebensbetätigung überhaupt zusammen und es erhellt, daß, wenn man die von der höchsten Gewalt ausgehenden Tätigkeiten differenzieren wollte, man den Inhalt der „oberaufsehenden Gewalt“[71]) nicht als das zu teilende Ganze der Staatstätigkeit, sondern eben nur als jenes Recht auf allgemeine Kenntnisnahme auffassen konnte. Mit Anerkennung der Selbstverwaltung durch die Städteordnung von 1808 ändert sich das. Denn nun erhalten ja die Städte eine freie Sphäre eigener Tätigkeit, und der Rechtsbegriff der Staatsaufsicht kann — auf die ihnen gegenüber verbleibende Staatstätigkeit beschränkt — den vollen Sinn des Wortinhalts annehmen. Der Begriff des altstaatlichen Oberaufsichtsrechts ist also dem modernen Kommunalaufsichtsbegriff gegenüber dadurch gekennzeichnet, daß er bei sehr weitem Umfange einen sehr engen Inhalt hatte. Die weitere Entwickelung läßt ihn an Umfang abnehmen, an Inhalt wachsen.

Stellen wir ihn — unter Beschränkung auf die Städte — dem Aufsichtsbegriff, wie er aus der Städteordnung von 1808 sich ergibt, gegenüber, so zeigt sich deutlich die erste Phase dieser Entwickelung. Der den Umfang bestimmende Gegenstand der staatlichen Aufsicht über die Städte

70) Vgl. Kiefer, das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten, S. 20—23.

71) Vgl. Schoenborn a. a. O. S. 14.

wird nunmehr gemäß § 1 die Verwaltung und das Vermögen der Städte, insoweit nicht in der Städteordnung auf eine Teilnahme an der Verwaltung seitens des Staates ausdrücklich Verzicht geleistet wird, während ihn früher Verwaltung und Vermögen der Städte gebidet hatten, insoweit der Staat nicht selber der Verwaltende bezw. der Verwalter gewesen war. Dem Inhalte nach aber tritt zu dem Recht auf Kenntnisnahme in der Städteordnung von 1808 zunächst dasjenige der Mängelrüge hinzu.

cc. Der Inhalt des Aufsichtsrechts nach der Städteordnung von 1808.

Ein Recht auf Kenntnisnahme in dem Sinne, daß die Kenntnisnahme für sich allein selbständig den ganzen Rechtsinhalt ausmacht, findet sich in der Städteordnung von 1808 nur in zwei Fällen: bei der der Ortspolizeibehörde zu erstattenden kurzen nachträglichen Anzeige von der geschehenen Grundstücksveräußerung und bei der Einsichtnahme in die städtischen Rechnungen. Daß es sich im ersten Falle um die bloße Entgegennahme der Anzeige durch die Staatsbehörde handelt, ohne daß ihr ein Recht der Einwirkung z. B. der Rückgängigmachung der Veräußerung gegeben wäre, steht nach dem Wortlaut des § 189,2c außer jedem Zweifel. Aber auch die Rechnungseinsicht des § 2 bildet einen selbständigen Rechtsinhalt, ohne daß der Staat die Befugnis hätte, auf die Gestaltung der Rechnungsabschlüsse einzuwirken — mit Ausnahme des einzigen Falles, des § 184 Schlußsatz, wo der Magistrat, falls er mit den Stadtverordneten nicht einig wird, die Entscheidung der oberen Landesbehörde anrufen kann. Dieser sehr unvollkommenen Aufsichtsbefugnis der bloßen Kenntnisnahme, die aber immerhin geeignet erscheint, zu Sorgfalt und Genauigkeit anzuhalten, tritt in den meisten Fällen ein Recht der Prüfung und — fällt sie ungünstig aus — dasjenige der Mängelrüge zur Seite. Hier ist ein Unterschied zu machen zwischen denjenigen Handlungen der Gemeinde, bei denen eine staatliche Mitwirkung vorgesehen ist und solchen, die von der Gemeinde selbständig vorzunehmen sind. Bei den ersteren spricht die Vermutung dafür, daß die Gemeinde allein sie nicht ordnungsmäßig vornehmen würde,

daher muß der Staat in der Form der Genehmigung oder Bestätigung ausdrücklich seine Zustimmung erklären,[72] bei den letzteren spricht hingegen die Vermutung für die ordnungsmäßige Vornahme, daher hat der Staat nur dann das Recht und die Pflicht zu rügen, wenn er Abweichungen vom ordnungsmäßigen Gange findet. Um solche Abweichungen feststellen zu können haben nach § 189 die Staatsbehörden das Recht, vom Magistrat über seine gesamte Geschäftsführung, die sich nach § 169 — unbeschadet der kräftigsten Mitwirkung seitens der Bürgerschaft — auf alle Angelegenheiten des Gemeinwesens erstreckt, Auskünfte und Berichte einzufordern. Als das ausdrücklich erwähnte Mittel der Ausübung der in dem genannten Paragraphen allen vom Staate dazu bestimmten Behörden zugewiesenen „Aufsicht und Kontrolle" über die Geschäftsführung des Magistrats kann dieses allgemeine Recht auf Kenntnisnahme nicht als selbständiges Recht im Sinne der vorerwähnten Einzelbefugnisse, sondern nur als Voraussetzung und Grundlage eines Prüfungs- und Rügerechts angesprochen werden. Denn ohne die Möglichkeit, sich etwa ergebende Mängel zu rügen und auf ihre Abstellung hinzuwirken, hätten Berichte und Auskünfte, die der Kontrolle dienen sollen, keinen Sinn! Die Städteordnung aber enthält sich hier jeglicher Festsetzung von solchen Mitteln staatlicher Einwirkung. Die Reformer hatten ja nach Möglichkeit die Normierung staatlicher Eingriffsrechte vermieden, ohne freilich vorauszusehen, daß sie damit gerade das Gegenteil von dem erreichen würden, was ihre Absicht war. Dem Sinn des Gesetzes aber inbezug auf das Verhalten der Staatsbehörden gegenüber hervortretenden Mängeln der städtischen Verwaltung dürfte die Auffassung des Ministers von Brenn entsprochen haben, daß „das Vertrauen, welches Se. Majestät der König den Bürgerschaften durch die Verleihung der Städteordnung bewiesen,

---

72) Eine Erörterung der Frage, ob die „Genehmigung" und überhaupt Mitwirkungsakte des Staates unter den Begriff der Aufsicht fallen, erübrigt sich an dieser Stelle, weil für die geschichtliche Darstellung allein maßgebend sein kann, ob sie in den betreffenden Gesetzen unter die Aufsichtsbefugnisse gerechnet werden, was in der St. O. von 1808 der Fall ist.

die landesherrlichen Behörden verpflichtete, von der Voraussetzung auszugehen, daß die städtischen Behörden, wenn sie von der vorgesetzten Staatsbehörde in irgend einer Angelegenheit auf einen, dem öffentlichen Besten drohenden Nachteil aufmerksam gemacht werden, von selbst das Nötige vorkehren werden, um diesem Nachteile vorzubeugen,“ 73) d. h. die staatlichen Behörden durften Erinnerungen erheben und auf die Beseitigung beobachteter Mängel durch die städtischen Behörden hinwirken. Aber sie mußten sich gemäß der Städteordnung dabei nicht nur jeglichen Zwanges enthalten, sie hatten auch keinerlei Mittel, ihren Forderungen größeren Nachdruck zu verleihen. Das immer wieder sich geltend machende Bedürfnis, die Entwicklung der Städte mit derjenigen des Staates in Einklang zu erhalten und die bei dem Mangel an festen gesetzlichen Regeln mit diesem Streben verbundene Gefährdung des Wesens der Selbstverwaltung sollten zur Qelle werden für zahlreiche Unstimmigkeiten und Reibungen zwischen den städtischen und staatlichen Behörden, bis dann später in der Aufsichtsbefugnis der Beanstandung das zukunftsreiche Lösungsmittel gefunden wurde.

Häufiger als der Fall eines staatlichen Eingreifens aus eigener Initiative ist in der Städteordnung von 1808 derjenige staatlichen Tätigwerdens auf für bestimmte Fälle gesetzlich vorgeschriebenen oder freiwilligen Anruf seitens des Gemeinwesens. Hier sind zu unterscheiden: die schon erwähnte Mitwirkung des Staates bei Gemeindehandlungen und die Entscheidung von Beschwerden.

Die Gemeindehandlungen, für welche die Städteordnung von 1808 eine Mitwirkung des Staates vorsieht, sind keine Geschäfte der laufenden Verwaltung, sondern Handlungen, die durch die städtischen Verfassungseinrichtungen geboten sind, und die rechtsetzende Handlung der Statutenaufstellung.

Dieses letztere durch die Städteordnung von 1808 den Stadtgemeinden verliehene Recht hat im allgemeinen nicht die Bedeutung, die man ihm beizulegen geneigt sein könnte.

---

73) Reskript vom 20. März 1831, abgedr. bei Rönne-Simon, Die preuß. Städteordnungen von 1808 und 1831. S. 107/108.

Denn seinem Inhalte nach ist es beschränkt auf die alten Privilegien und Konzessionen der Ständezeit, soweit sie der Städteordnung nicht widersprechen, und sonst soll lediglich darin bestimmt werden, welche Gewerbe von Bürgern betrieben werden müssen, und welche auch Schutzverwandten zugänglich sein sollen — bekanntlich machte die Städteordnung diesen Unterschied, wodurch sie ein Mittelding schuf zwischen der reinen Bürgergemeinde und der reinen Einwohnergemeinde. Dieses Statut nun sollte binnen drei Monaten nach Publikation der Städteordnung der Landesbehörde zur Prüfung und Genehmigung vorgelegt werden und — einmal bestätigt — ohne staatliche Genehmigung ebenso wenig abgeändert werden dürfen wie die Städteordnung selbst.74) Unter dem Gesichtspunkt des Aufsichtsbegriffs ist hier der Vorgang der, daß der Magistrat den im Einvernehmen mit den Stadtverordneten hergestellten Statutenentwurf der Staatsbehörde zur Kenntnisnahme und Prüfung unterbreitet. Findet sie aufgrund dieser Prüfung nichts auszusetzen, so erhebt sie ihn durch ihre Genehmigung zum Statut und bestätigt dieses; findet sie hingegen Mängel, so verhindert sie durch Verweigerung der Genehmigung das Zustandekommen des Statuts, und die Bestätigung entfällt. Sie hat hier also ein zwingendes Mittel, ihren Willen zur Geltung zu bringen, indem ohne ihre Genehmigung ein Statut überhaupt nicht zustande kommt und ohne ihre Bestätigung die rechtsverbindliche Kraft ihm fehlt; die Stadtgemeinde ist also genötigt, den Entwurf so zu gestalten, daß er dem Willen der Aufsichtsbehörde entspricht und ihre Bestätigung erhält. Praktisch war dies für das Aufsichtsrecht der Städteordnung von 1808 von sehr geringer Bedeutung, da die Städte von dem Recht der Statutenfestsetzung wenig oder gar nicht Gebrauch gemacht haben.75) Theoretisch aber zeigt sich gerade hier, daß die Städteordnung von 1808 bei aller freiheitlichen Gestaltung des Aufsichtsrechts grundsätzlich doch noch durchaus von der Auffassung ausgeht, daß

---

74) §§ 49 — 51 St. O. von 1808.

75) Vgl. Gräff, Die Städteordnung vom 30. Mai 1853. Einl. S. 6.

die Städte ihr Recht allein durch staatliche Verleihung empfangen: der Staat allein ist befugt, das Statut zur allgemeinen Norm für die Zukunft zu erklären oder aufzuheben. 76) Ein Selbstgesetzgebungsrecht wird also der Gemeinde auch von diesem freiheitlichsten aller preußischen Gemeindegesetze noch nicht zuerkannt, im Gegensatz zu ihrem materiellen „eigenen Recht", das de facto wenigstens bereits anerkannt wurde. Denn mit der freien Verfassung gab die Städteordnung von 1808 den Städten die Fähigkeit, ihren eigenen Willen zu äußern. Nicht diesen Willen selbst hat sie geschaffen, nicht die Städte erst zu Willenssubjekten gemacht. Denn der Unterschied zwischen Individuum und Gesamtperson ist nicht so grundlegend wie vielfach angenommen wird. 77) Ein natürlicher Wille ist bei der Gesamtperson, zumal bei derjenigen des öffentlichen Rechts genau ebenso vorhanden, wie beim Individuum, ohne daß er erst vom Recht geschaffen zu werden brauchte, mag man ihn nun öffentliche Meinung oder sonstwie nennen. Was vom Rechte geschaffen wird, sind lediglich die Formen, in denen er sich äußern muß, um rechtlich erheblich zu sein. Sie bedingen nicht seine Bildung, sondern nur die rechtswirksame Erklärung des vorhandenen Gemeinwillens. Aber auch der Einzelwille ist, um rechtlich erheblich zu sein, häufig an rechtliche Formen gebunden. Und wie dieser, obschon er in den Formen der staatlichen Rechtsordnung sich äußert, eigener Wille, subjektives Recht ist, so ist auch der in den vom Staat verliehenen Formen zum Ausdruck gelangende Gemeindewille materiell eigener Wille, „eigenes Recht" der Gemeinde. So lebten die Städte mit der durch die Städteordnung von 1808 bestimmten Verfassung materiell nach eigenem Recht, wiewohl ihnen das formelle eigene Recht, die Gemeindeautonomie, die freilich als Postulat aus dem Wesen des Genossenschaftsstaates sich ergibt, noch vorenthalten blieb. Jenes aber ist es, was Stein fühlte, wenn er das Aufsichtsrecht allgemein normiert wissen wollte,

---

76) § 51.

77) Vgl. z. B. Rosin, „Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung" in Hirths Annalen des Deutschen Reichs (1883) S. 283 und Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. Bd. I, S. 759.

damit nicht lauter „kleine Republiken“ entständen.[78] In dieser Besorgnis kommt zugleich treffend die Forderung zum Ausdruck, daß eine gewisse Abhängigkeit der Gemeinde vom Staat auch inbezug auf ihr eigenes Recht immer bestehen muß, da dies eigene Recht natürlich niemals mit dem Recht und dem Wohl des Staates in Widerspruch stehen darf. Im Genossenschaftsstaate aber hätte sich die staatliche Prüfung auf die Feststellung zu beschränken, ob ein solcher Widerspruch vorliegt oder nicht und im Falle seiner Verneinung hätte der Staat im Sinne des Gierkeschen „Placet“[79] seine Zustimmung zu erklären. Es ist die Frage, worauf die in § 51 St. O. von 1808 vorgesehene Prüfung durch die Landesbehörde gerichtet ist. Zunächst allerdings ganz im Sinne des Gesagten auf die Feststellung, ob die zur Aufnahme im Statut bestimmten früheren Privilegien und Verfassungsbestimmungen der Städteordnung widersprechen oder nicht. Dann aber auch darauf, ob die hinsichtlich der Verteilung der Gewerbe unter die Bürger und Schutzverwandten getroffene Entscheidung für die Gemeinde vorteilhaft ist oder nicht — damit aber wird die Prüfung nicht mehr unter dem Gesichtspunkt von Recht und Wohl oder „Zweck“ des Staates vorgenommen, sondern unter dem eudämonistischen des Gemeindewohls und es wird das freie Ermessen der Staatsbehörde ausschlaggebend. Weit mehr dem Prinzip des Rechtsstaats entsprechend ist das Verfahren bei der von Magistrat oder Stadtverordneten zu beantragenden Abänderung bestehender Einrichtungen im Gemeinwesen: wenn durch die beabsichtigte Neuerung bestehende Gesetze, Verfassungen oder höheren Orts genehmigte Einrichtungen abgeändert oder neue Bestimmungen notwendig werden, ist die Genehmigung der Polizeibehörden erforderlich, wenn nicht, ist die Prüfung und Bestätigung Sache des Magistrats, der nur, wenn er Bedenken findet, die Vorschläge der Staatsbehörde zu unterbreiten hat.[80] Hier ist also alleiniges Kriterium die Übereinstimmung mit

78) Vgl. Lehmann, Stein II S. 484.
79) Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 762.
80) §§ 171, 172.

dem Recht des Staates, zu dem freilich gemäß dem oben entwickelten Grundsatze auch das Gemeinderecht gehört.

Wie die rechtsetzende Handlung der Statutenaufstellung ist auch die durch die städtischen Verfassungseinrichtungen gebotene Handlung der Bestellung der Magistratsmitglieder nicht ausschließlich dem Gemeindewillen überlassen, sondern die Wahlen der Magistratsmitglieder, die durch die Stadtverordneten zu erfolgen haben, bedürfen der staatlichen Mitwirkung in Gestalt einer Bestätigung durch die Provinzial-Polizeibehörde. Die Fassung des §152 St. O. von 1808: „Sämtliche Mitglieder der Magisträte, mit Ausschluß des Oberbürgermeisters, werden namens der Stadtgemeinde von den Stadtverordneten gewählt, und von der Provinzial-Polizeibehörde bestätigt" ist insofern ungenau, als nicht Personen bestätigt werden — das hätte keinen Sinn — sondern die Bestätigung sich vielmehr auf das Ergebnis der Wahlhandlung, die Wahlhandlung im materiellem Sinne bezieht. Das geht schon daraus hervor, daß im Falle der auch hier dem Staate zustehenden Mängelrüge nicht andere Personen vom Staate ernannt werden, sondern die Wahl wiederholt werden muß. Diese also ist es, die mag sie auch formell richtig verlaufen sein, materiell angefochten wird: sie hat zu einem materiell unrichtigen Ergebnisse geführt. „Werden unqualifizierte Subjekte gewählt, so muß, nach versagter Bestätigung, die Wahl wiederholt werden".81) Genauer ist die Ausdrucksweise des § 2, wo bestimmt wird, daß der Staat das oberste Aufsichtsrecht dadurch ausübt, daß er „zu den Wahlen der Magistratsmitglieder die Genehmigung erteilt". Auch hier sind ähnlich wie beim Statut gesetzliche Erfordernisse aufgestellt, auf deren Erfüllung die Prüfung sich zu richten hat.82) Von ihnen sind einige, so das Alter von 26 Jahren, die Ablegung der für die auf zwölf Jahre zu wählenden Magistratsbeamten des § 146 vorgeschriebenen Prüfung, das Nichtbestehen der Verwandtschaftshindernisse des § 150, so objektiv, daß bei ihnen die staatliche Aufsicht wirklich zur Überwachung der genauen Befolgung des Gesetzes wird. Bei anderen aber wird auch

81) § 154.

82) §§ 148—150.

hier wieder das freie Ermessen der Staatsbehörde allein maßgebend, was freilich unvermeidlich ist, weil es so gut wie ausgeschlossen ist, menschliche Eigenschaften objektiv zu bestimmen. Ob ein Mann — wie es § 148 vorschreibt — „geachtet, rechtlich, einsichtsvoll und geschäftskundig" ist, darüber können naturgemäß die Meinungen der Stadtverordnetenversammlung und der Staatsbehörde weit auseinander gehen, und letztere kann sich sehr wohl veranlaßt sehen, die Gemeinde vor den aus der Wahl hervorgegangenen Männern ihres Vertrauens vorsorglich zu bewahren, womit die altstaatliche Bevormundung doch wieder noch zur Geltung kommt. Der Staat nimmt für sich in Anspruch, letzten Endes zu entscheiden, ob die Gewählten ein gemeinde- und staatsgemäßes Handeln gewährleisten oder nicht. Neben dem Rügerecht hat er ein indirektes Zwangsrecht in Gestalt der Wahlerneuerung.

Noch entschiedener kommt der staatliche Einfluß zum Ausdruck in der für große Städte getroffenen Sonderbestimmung, daß der Oberbürgermeister aus drei von der Stadtverordnetenversammlung präsentierten Kandidaten durch landesherrliche Bestätigung zu ernennen ist.83) Auch hier wird die Präsentation in einem von drei Fällen bestätigt, nicht der eine der drei Präsentierten, dieser wird vielmehr durch die Bestätigung der Präsentation in seinem Falle ernannt. Die Präsentation ist ihrem Wesen nach die Mitteilung des Ergebnisses einer ohne besonders geregeltes Verfahren vorgenommenen Wahl, die vorläufige vorschlagsweise Brnennung der Personen, welche die Inhaber des Präsentationsrechts als Anwärter auf das betreffende Amt für geeignet halten. Die Präsentation wiederholen heißt also: von neuem Personen vorschlagen, die im Gegensatz zu den für ungeeignet befundenen für das zu besetzende Amt sich eignen, ein anderes Ergebnis mitteilen, eine andere Wahl treffen. Gerügt wird die Auswahl, die auswählende Tätigkeit der Inhaber des aktiven Präsentationsrechts in materieller Beziehung. Nur deshalb handelt es sich bei der Ernennung des Oberbürgermeisters wie bei

83). § 153.

der Bestätigung der übrigen Magistratsmitglieder um Aufsichtsmaßnahmen des Staates. Der Staat sieht darauf, daß geeignete Personen gewählt, bezw. präsentiert werden. Nun aber ist zwischen Wahl und Präsentation ein erheblicher Unterschied. Durch die Wahl wird der beabsichtigte Erfolg voll erreicht, eine bestimmte Anzahl von Personen wird seitens der Gemeinde für die Ausfüllung ebenso vieler Magistratsstellen bestimmt; der Staat erkennt das Ergebnis im Einzelfalle an oder nicht, aber er hat bei seinem Zustandekommen nicht mitzuwirken. Anders bei der Präsentation. Sie ist nur eine Vorbereitung für das Handeln des Staates, der erst seinerseits durch die Ernennung den erstrebten Erfolg, die Bestellung des Oberbürgermeisters herbeiführt. Die Wahl setzt die Gemeinde, die Ernennung den Staat als Aktivum voraus, aber freilich ist seine Aktivität nur auf die letzte Auswahl unter den drei Kandidaten beschränkt. Man wird daher auch diese Bestellung des Oberbürgermeisters zu den Aufsichtsmaßnahmen rechnen können, ist doch, wenn man den schließlich Ernannten allein ins Auge faßt, der Hergang kein anderer als bei den übrigen — gewählten — Magistratsmitgiedern: die von den Stadtverordneten in Vertretung der Bürgerschaft getroffene Auswahl für die Besetzung eines Magistratsamtes wird durch staatliche Bestätigung anerkannt, wie denn auch das Gesetz sehr fein und genau sagt: „durch Bestätigung ernannt" und Wahl und Präsentation in § 154 völlig parallel behandelt. Wir haben hier eben zwei Übergangsformen zwischen der Bestellung der städtischen Beamten durch bloßen Gemeindewillen oder bloßen Staatswillen, der reinen Wahl und der reinen Ernennung, die dadurch gekennzeichnet sind, daß der Gemeindewille durch den Staatswillen Beschränkung und Beeinflussung erfährt: da der Staat die Handlungen der Gemeindeorgane möglichst wenig kontrollieren wollte, wollte er der Träger dieser Organschaft selber sicher sein. Auch hatte er noch ein ganz besonderes Interesse an der Bestellung der Magistratsmitglieder, weil er sich in § 166 vorbehalten hatte, die Ortspolizeiverwaltung in geeigneten Fällen auf den Magistrat zu übertragen und ihn in dieser Hinsicht zur Staatsbehörde zu machen.

Schließlich ist auch hier noch § 145 St. O. von 1808 zu erwähnen, wonach auch eine etwa notwendige Überschreitung der gesetzlich bestimmten Zahl der besoldeten Magistratsmitglieder der Genehmigung der Provinzial-Polizeibehörde bedarf. Der betreffende Beschluß der Stadtverordneten muß also der Staatsbehörde zur Kenntnis gebracht und von ihr genehmigt werden, um gültig zu sein. Gesetzliche Richtpunkte für die Entscheidung sind nicht gegeben, sie steht also im freien Ermessen der Polizeibehörde. Immerhin waren hier kaum Differenzen zu befürchten, da sich die Stadtverordneten zur Vermehrung besoldeter Magistratsstellen nur in wirklichen Notfällen werden entschlossen haben.

In denjenigen Fällen, wo der Staat nicht aus eigener Initiative einschreitet, also selbst einen Mangel vermutet und sich Kenntnis holt, bezw. Mitteilung verlangt, um festzustellen, ob er vorliegt oder nicht, kann ein Mangel — wie wie wir oben gesehen haben — vom Gesetz vorausgesetzt werden, und in diesen Fällen verpflichtet das Gesetz die Gemeinde zur Mitteilung über die betreffende Tätigkeit und den Staat zur Kenntnisnahme und Mitwirkung. Der Mangel in der Gemeindetätigkeit kann aber auch von einzelnen Bürgern oder ganzen Abteilungen von Gemeindegliedern vermutet werden: alsdann bringen sie ihre Vermutung der Staatsbehörde zur Kenntnis, die nun wie in den anderen Fällen zu prüfen und zu entscheiden hat. Als eine der Ausübungsbefugnisse der obersten Aufsicht des Staates bezeichnet § 2 auch die Entscheidung von Beschwerden einzelner Bürger oder ganzer Abteilungen über das Gemeinwesen. Der Staat wird hier in seiner Aufsichtstätigkeit gewissermaßen unterstützt: Beobachtung und Mängelrüge werden ihm durch Dritte abgenommen und seine Tätigkeit beschränkt sich auf die Prüfung, ob der behauptete Mangel wirklich vorliegt und auf die entsprechende Entscheidung. Es ist dabei im Gesetz kein Unterschied gemacht, ob die angefochtene Gemeindetätigkeit die Beschwerdeführenden oder überhaupt Einzelpersonen oder die Gemeinde selbst oder den Staat betrifft und wer von ihnen unter dem vermuteten Mangel zu leiden hat, auch nicht, ob ein Gesetz- oder das Gemeinwohl, ob ein privates oder öffentliches Interesse verletzt wird. Man

wollte durch dieses Mittel der Beschwerde den neu zu erweckenden Bürgergeist für die Aufrechterhaltung der Ordnung in der Stadt nutzbar machen, jedem einzelnen Bürger die Möglichkeit geben, auf Mißstände aufmerksam zu machen und so zum öffentlichen Besten seiner Stadt mitzuwirken, dadurch aber auch das Verantwortungsgefühl der Magistratsbeamten und der Stadtverordneten rege erhalten. Wenn Altenstein in seinem Vortrage statt dessen unter den staatlichen Aufsichtsbefugnissen die Entscheidung von Streitigkeiten unter den Bürgern nannte, 84) haben wir es noch ausgesprochener als schon hier mit einem Vorläufer der späteren Verwaltungsgerichtsbarkeit zu tun.

Diese ihre Anfänge waren recht unvollkommen, war doch jede nähere Regelung unterblieben, nicht einmal irgend welche Fristen für die Einlegung der Beschwerde waren festgesetzt. Die Unbestimmtheit der Beschwerdefälle machte das Beschwerderecht unhandlich und unsicher, die Unbegrenztheit hätte es leicht auch gefährlich machen, ein Querulantenunwesen erzeugen können. Andererseits fehlte der staatlichen Entscheidung die sichere Vollstreckbarkeit, wodurch sie unwirksam wurde oder zu Übergriffen in die Sphäre der Selbstverwaltung verleitete. Letzteres zeigte sich besonders darin, daß die Staatsbehörden später Reklamationen wegen zu großer Belastung durch neu eingeführte Kommunalsteuern als Beschwerden im Sinne des § 2 auffaßten und dadurch auf die städtische Steuerpolitik Einfluß gewannen, so daß die Gemeinden vielfach freiwillig vor der Einführung neuer Steuern die staatliche Genehmigung nachsuchten, die für Zuschläge zur Mahl- und Schlachtsteuer wie zur Klassensteuer durch Deklaration vom 4. Juli 1832 ohnehin eingeführt wurde. 85) Andererseits ist aber auch der Fall vorgekommen, daß ein erheblicher Mangel bestanden hat, ohne daß irgendwelche Beschwerde geführt wurde. So ist in einer Stadt die Vorschrift des § 86 St. O. von 1808, wonach alljährlich ein Drittel der Stadtverordneten auszuscheiden hat und neu

84) Vgl. Ernst v. Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg S. 347.

85) Vgl. H. Gräff, Die Städte-Ordnung für die sechs östl. Prov. d. Preuß. Staates (vom 30. Mai 1853) Einl. S. 10.

zu wählen ist, lange Zeit nicht befolgt worden, ohne daß dies von irgend einer Seite gerügt worden wäre.86) So mochte der freilich nicht übermäßig städteordnungsfreundliche Geheime Regierungsrat Horn im ganzen nicht so unrecht haben, wenn er 1829 klagte, daß in einer Kommunalverwaltung die größten Unordnungen stattfinden könnten, ohne daß eine Beschwerde geführt würde und daß bei wirklichen Beschwerden der Staatsbehörde — rechtlich — die Hände zu sehr gebunden seien.87)

Nur in zwei Fällen ist das Beschwerderecht etwas genauer bestimmt: im Verhältnis nämlich der beiden städtischen Kollegien zu einander. Dem Magistrat steht, wie schon mehrfach erwähnt, wenn er glaubt, die Bestimmungen der Stadtverordneten über die Deckung der Geldbedürfnisse des Gemeinwesens nicht verantworten zu können, weil ihm Gemeinwesen oder Staatszweck dadurch gefährdet erscheinen, und seine Vorstellungen bei den Stadtverordneten erfolglos bleiben, die Beschwerde an die Landesbehörde zu.88)

Diese hat zu prüfen, ob die Bedenken des Magistrats gerechtfertigt sind, an ihre Entscheidung aber sind — wenn die Bestimmung nicht sinnlos sein soll — Magistrat wie Stadtverordnete gebunden. Es ist dies der einzige Fall einer Mitwirkung des Staates bei der städtischen Vermögensverwaltung, aber diese Mitwirkung hat nur den Charakter eines Notbehelfs für den Fall, daß die gesetzmäßigen Organe versagen. Wo dieser Notfall aber eintritt, wirkt der Staat aktiv beim Zustandekommen des Gemeindebeschlusses mit, er setzt seinen Willen an die Stelle des Willens desjenigen Gemeindeorgans, dem er unrecht gibt. Praktisch scheint dieser Fall allerdings nicht häufig eingetreten zu sein, wohingegen Fälle bekannt sind, in denen die Stadtverordneten unbeanstandet unwirtschaftliche Deckung beschlossen und das Gemeinwesen dadurch geschädigt haben.89)

86) Vgl. Ernst v. Meier, a. a. O. S. 353.

87) Karl Friedrich Horn, Die preuß. St. O. verglichen mit dem Entwurfe zu einem neuen Kommunalgesetze für Frankreich. Königsberg 1829. S. 30.

88) § 184.

89) Vgl. das Schicksal Schmiedebergs in Steins Brief an Schuckmann von Cappenberg, den 15. März 1829. Pertz VI 2, S. 251.

Die zweite Sonderbestimmung über das Beschwerderecht ist diejenige des § 188, wonach die Stadtverordneten verbunden sind, Pflichtwidrigkeiten des Magistrats, seiner Deputationen und Kommissionen der Provinzialpolizeibehörde zur Anzeige zu bringen. Während in allen anderen Fällen die Stadtverordnetenversammlung Beschwerden nur durch den Magistrat an die Staatsbehörde gelangen lassen kann, 90) wird sie hier zu unmittelbarer Beschwerdeführung ermächtigt. Da nach § 174 St. O. von 1808 der Magistrat die allein ausführende Behörde ist und da ihm mit seinen Deputationen und Kommissionen die vollständige Besorgung der Verwaltungsgeschäfte obliegt, während den Stadtverordneten wie die Beschlußfassung so die Kontrolle der Verwaltung zusteht, so sind alle seine Verfügungen selbständige Gemeindehandlungen. Bei den Beschwerden der Stadtverordnetenversammlung über Pflichtwidrigkeiten des Magistrats ist die Sachlage also nicht anders als bei den Beschwerden beliebiger Abteilungen von Bürgern, nur daß hier die Beschwerde auf Magistratshandlungen — was die Deputationen und Kommissionen verfügen, gilt als vom Magistrat verfügt 91) — beschränkt ist und daß hier entsprechend dem Kontrollrecht der Stadtverordneten eine gesetzliche Anzeigepflicht besteht. Diese können auch verlangen, daß ihre etwa in Frage kommenden Beschlüsse oder Schreiben an den Magistrat von diesem der Regierung eingereicht werden. An die Entscheidung der Staatsbehörde ist der Magistrat gebunden.

2. Die Entwicklung der Kommunalaufsicht in der Zeit von 1808 bis 1831.

Damit haben wir den Inhalt der Aufsichtsbestimmungen nach der Städteordnung von 1808 erschöpft, und es erübrigt nur noch, sie zusammenfassend in ihrer Bedeutung für die weitere Entwicklung zu kennzeichnen. Der Hauptunterschied des

90) § 188 Satz 1. — Reskript des Ministers des Innern vom 10. Januar 1842 (Min.-Bl. d. inneren Verwaltung 1842 S. 5 No. 10), bei Rönne-Simon S. 556/557.

91) Vgl. das Reskript vom 13. Mai 1842 (Min.-Bl. S. 254) im Auszug bei Ed. Zimmermann, Die preuß. St. O. vom 19. Nov. 1808 S. 79.

Aufsichtsrechts, das sie in ihrer Gesamtheit bilden, von der altstaatlichen Oberaufsicht liegt, wie bereits angedeutet, darin, daß nunmehr an die Stelle eines rein subjektiven staatlichen Rechts, das man ebenso gut Willkür nennen konnte, ein objektiv normiertes, durch ein Gegenrecht der Gemeinde fest begrenztes wirkliches Recht des Staates getreten ist, dessen Gegenstand der rechtlich garantierte eigene Wirkungskreis der Gemeinde bildet. So grundlegend aber auch die Wandlung ist, die sich damit im allgemeinen Prinzip vollzogen hat, so wenig läßt sich verkennen, daß in Einzelheiten die altstaatliche Auffassung noch immer nachwirkte, wie sich dies besonders in der Nichtanerkennung wirklicher Gemeindeautonomie und in der präventiven staatlichen Mitwirkung bei der Bestellung der Gemeindebeamten zeigt, sowie auch in der maßgebenden Bedeutung des freien Ermessens der Staatsbehörde bei der Entscheidung eigenster innerer Angelegenheiten der Gemeinde. Andererseits aber war man, wie es ja im Wesen jeder Reaktion liegt, in der Beschränkung der staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten zu weit gegangen, verwehrte das Gesetz doch in mancher Beziehung dem Staate ein Eingreifen auch da, wo, seien es Handlungen, seien es Unterlassungen im eigenen freien Tätigkeitskreise der Gemeinde zu einer Verletzung des Staatsinteresses führten, und gingen ihm doch auch diejenigen Zwangsbefugnisse ab, deren er zur wirksamen Durchführung gesetzlich begründeter Maßnahmen dringend bedurfte: fanden sich unter den Aufsichtsbefugnissen von 1808 noch einige altstaatliche Präventivbefugnisse, so fehlte es andererseits noch an einer gehörigen Ausbildung der neustaatlichen Repressivmaßnahmen. In dieser in der verwaltungsrechtlichen Literatur vielgebrauchten Unterscheidung 92) kommt ja in der Tat der Unterschied zwischen dem alten und dem neuen Staatsprinzip in seiner Anwendung auf die Staatsaufsicht zu klarem Ausdruck, und in ihm finden wir auch den Gegensatz wieder, den ich an die Spitze dieser Erörterungen gestellt habe, denjenigen nämlich zwischen Eudämonismus und Rigorismus: an die Stelle der eudämonistischen staatlichen Fürsorge für die Gemeinde

92) Vgl. z. B. Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. I S. 745 u. Preuß, Das städtische Amtsrecht S. 163.

tritt die rigoristische Forderung, daß die Gemeinde sich staatsgemäß zu verhalten und zu entwickeln hat, während die Geltendmachung des eigenen Willens, die Betonung der eigenen Interessen der Gemeinde anheimgegeben wird. Nur so vermag der Staat seine hohe ethische Aufgabe, seine Bürger zu sittlichen Menschen zu erziehen, in Wahrheit zu erfüllen, denn nur so gibt er ihnen die Möglichkeit, den Eigenwillen dem Willen der Gesamtheit in sittlich freier Entschließung anzupassen.

Darum hätte es nach dem großen Anfange Steins, den ja gerade diese Einsicht bei allen seinen Reformen leitete, die Aufgabe der Rechtspolitik sein müssen, unablässig an der Ausmerzung der alten Vorbeugungsmaßregeln und an der Ausbildung der neuen Abwehrbefugnisse zu arbeiten und so ein der Idee des modernen Genossenschaftsstaates entsprechendes Kommunalaufsichtsrecht zu schaffen; allein weit entfernt, es in dieser Richtung weiter auszubauen, erfüllte die geschichtliche Entwicklung während der nächsten Jahrzehnte vielmehr ganz allmählich, kaum merklich erst, dann mehr und mehr die von Stein geschaffenen neuen Formen mit dem alten Geist. Diese Gefahr war zwar gering, wo das Gesetz lückenlos seinen ausdrücklichen Willen kundtat, weil dann ja schon die pflichtmäßige pünktliche Beobachtung der gesetzlichen Vorschriften seitens der Aufsichtsbehörden sie so gut wie ausschloß. Wo es aber der Praxis überlassen hatte, aus seinem Geiste heraus die neuen Formen selber zu entwickeln, und das war überall dort der Fall, wo die Ausbildung der modernen Aufsichtsbefugnisse noch fehlte, da unterlag diese nur zu leicht der „guten alten“ Tradition; die seit mehr denn einem Jahrhundert eingewurzelte Gewohnheit, daß, wo es vorwärts gehen solle, der Staat selbst zum rechten sehen müsse, ließ sich nicht mit einem Federstrich beseitigen, und eine Auslegung des Gesetzes in diesem rückschrittlichen Sinne mußte in den Zeiten der Metternich'schen Reaktion immer mehr zur ausgesprochenen Neigung werden. Während das Verfahren bei Veräußerungen von Grundstücken seitens der Stadtgemeinden, wie wir gesehen haben, unter Ausschluß staatlicher Genehmigung in der Städteordnung ausführlich geregelt war, konnte so z. B. hinsichtlich

des Erwerbs von Grundstücken durch die Städte die Frage auftauchen, ob dieser nicht an die Genehmigung des Staates zu binden sei. Und wenn sich der Minister des Innern in seinem Schreiben an den Justizminister vom 13. Januar 1827 93) auch dahin entschied, daß vom Standpunkte der „Oberaufsicht über die Communen" die Genehmigung der „Obervormundschaftsbehörde" nicht mehr erforderlich sei, da die betreffende Stelle des Allgemeinen Landrechts durch die Städteordnung aufgehoben worden sei, so bezeichnete er es doch als zweifelhaft, ob nicht auf Grund einer landespolizeilichen Vorschrift an der Genehmigung festzuhalten sei und wies die Regierung an „um über die Sache wegzukommen", wie es bezeichnend heißt, „die Genehmigung zu der vom Magistrate beabsichtigten Akquisition, wenn sonst kein besonderes Bedenken entgegenstände, zu erteilen", und damit war de facto das Erfordernis der Genehmigung anerkannt. Die Polizei bildete überhaupt leicht eine Handhabe für staatliche Eingriffe in die städtischen Angelegenheiten, insonderheit infolge der dem Magistrat dort wo ihm — was, wie bereits erwähnt, nach § 166 der Städteordnung möglich war — die örtliche Polizeiverwaltung übertragen wurde, zufallenden unglücklichen Zwitterstellung als ein Organ der Stadt und als Behörde des Staates. Einen häufigen Differenzpunkt zwischen Städten und Regierungen bildete die Verwendung der Landräte in Aufsichtssachen, wozu letztere allerdings nach § 189 Abs. 3 St. O. durchaus berechtigt waren, worin die Städte aber — vielleicht in Erinnerung an den altpreußischen Steuerrat — eine Beeinträchtigung ihrer Selbständigkeit zu sehen geneigt waren. So baten 1824 die märkischen Städte um „allergnädigste Aufrechterhaltung der Vorschrift des § 2 der Städteordnung und Untersagung jeder anderen Einmischung der Regierungsbehörden", „da die zum Theil eingeführte Controlle der Landräthe nicht nur über kleine und mittlere, sondern selbst über große Städte, nicht nur den Geschäftsgang erschwere, sondern auch die Bürger in der Selbstthätigkeit und zur eigenen Beförderung des städtischen Gemeinwohls lässig mache" und „etwaigen

93) Rönne-Simon a. a. O. S. 551.

Mißbräuchen leicht auf andere Art abzuhelfen sei," 94) und diese Bitte ward von den auf dem Brandenburgischen Provinziallandtag versammelten Ständen — die Provinzialstände waren ja durch das „Allgemeine Gesetz wegen Anordnung der Provinzialstände" vom 5. Juni 1823 reorganisiert worden — befürwortet und zur Berücksichtigung empfohlen. Auch auf dem zweiten Provinziallandtage im Jahre 1827 wurde abermals der „dringende Wunsch der mittleren und kleinen Städte" vorgebracht, „daß auch sie sowohl in Ansehung der laufenden Aufsicht über ihre innere Verwaltung, als auch in allen Steuer- und Polizei-Sachen, unmittelbar unter die Aufsicht der Regierungen, nicht unter die Landräte, die nur in allen Militair-Sachen die ordentliche Instanz für sie blieben, gestellt werden mögten", doch wurde er von den Ständen dahin modifiziert, „daß dieses zwar die Regel, jedoch den Regierungen überlassen bleibe, eine oder die andere Stadt, bei minderer Tauglichkeit des Magistrats, auch in Steuer- und Polizei-Sachen dem Landrathe unterzuordnen." 95) Ebenso richteten sich auch zahlreiche Einzelbeschwerden der Stadtmagistrate gegen die Ausübung des Aufsichtsrechts durch die Landräte. 96) Die Regierungsbehörden aber können sich auf § 189,3 St.O. berufen und vertraten zudem den Standpunkt, daß die Landräte in Aufsichtssachen nur als Kommissare der Regierungen tätig würden. Auch die eingehenden Revisionen bilden, insbesondere, wenn sie von Landräten vorgenommen werden, immer wieder den Gegenstand städtischer Beschwerden. Und wenn man sich solch eine Instruktion über den vom Magistrat zu erstattenden Generalbericht in ihrer eingehenden Ausführlichkeit ansieht, so wird man allerdings die Erinnerung an die alten rathäuslichen Reglements nicht los. 97) Ebenso meint man, es sei von der wohlmeinenden fürsorglichen Kriegs- und Domänenkammer des alten Preußens die Rede, wenn es in einem

94) Vgl. Rumpf, Die Gesetze wegen Anordnung der Provinzial-Stände in der Preußischen Monarchie. Erste Folge. S. 36/37.

95) ebenda, vierte Folge, S. 4.

96) Vgl. die Reskripte bei Rönne-Simon a. a. O. S. 94—99.

97) Vgl. z. B. die Instruktion der Kgl. Regierung zu Köslin zur Revision der städtischen Verfassungen vom 14. Febr. 1842 bei Rönne-Simon a. a. O. S. 101.

Ministerialreskript vom Jahre 1822 heißt: „Und da auch die Königl. Regierung die Absicht zu erkennen gegeben hat, die Revisionen bei solchen Magisträten, welche sich durch ordnungsmäßige Besorgung ihrer Geschäfte auszeichnen, von selbst als unnötig wegfallen zu lassen, so ist überall kein Grund zur Beschwerde vorhanden, daher der Magistrat zu N. N. mit der seinigen abgewiesen wird." 98) Ist in solcher Auffassung der Behörden vorwiegend jene altstaatliche Tradition zu erblicken, so kämpfte der Geist der Reaktion gegen die Städteordnung selber und ganz besonders gegen das von ihr normierte Aufsichtsrecht. Bereits im Jahre 1814 fing man an, sich mit einer Revision des Gesetzes zu beschäftigen und im Jahre 1816 wurde sogar ein neuer Gesetzentwurf vom Minister des Innern mehreren Oberpräsidien und Regierungen zur gutachtlichen Äußerung unterbreitet, ohne daß jedoch etwas weiteres in der Sache erfolgt wäre. 99) Ernsthaft ging man jedoch wieder daran, als im Jahre 1824 die märkischen und die pommerschen Stände auf Abänderung der Städteordnung antrugen. 100) Eine zunächst nur für die 1815 an Preußen gelangten sächsischen Landesteile gedachte Deklaration zur Städteordnung wurde daraufhin den verschiedenen Provinzialständen zur Begutachtung vorgelegt. 101) Mehrere von ihnen, insbesondere die preußischen und schlesischen Stände erklärten sich mit Wärme für die bisherige Städteordnung. 102) Das führte bei der nachfolgenden Beratung im Staatsministerium zu erneuter Erörterung der auch schon früher erwogenen Frage, ob man die alten und die neuen Provinzen, das sind diejenigen, die Preußen 1815 neu erworben oder zurückgewonnen hatte, in Hinsicht auf die Städteordnung gleichmäßig oder verschieden behandeln solle, ob man nämlich allen das alte Gesetz mit einigen Abänderungen oder ein neues Gesetz geben solle, oder ob man den alten Provinzen nur eine Deklaration zur Städteordnung von 1808, den neuen hingegen das neue Ge-

98) Als Anlage zum Reskript des Ministers des Innern v. 15, Dez. 1824 abgedruckt bei Rönne-Simon a. a. O. S. 94/95.

99) Vgl. Rönne-Simon a. a. O. Einl. S. 32/33.

100) Rumpf, a. a. O. I. S. 35 bzw. 93.

101) Rönne-Simon, a. a. O. S. 33.

102) Vgl. Rumpf a. a. O. IV. S. 113 bzw. II. S, 14.

setz geben solle.[103]) Wilhelm von Humboldt trat in seiner Denkschrift über die Städteordnung unbedingt für die Ausdehnung der bisherigen Städteordnung auch auf die neuen Provinzen ein. „Die Städteordnung von 1808 enthält wesentlich nur die allgemeinen Grundsätze", so führte er aus,[104]) „nach welchen es rathsam ist, städtische Verfassungen zu bilden. Die Selbstständigkeit, in welche sie die städtischen Behörden gegen die des Staates setzt, die Art, wie sie die Bürger repräsentieren läßt und sie vor Eingriffen des Magistrats sichert, zugleich aber diesem die gehörige Gewalt zur Verwaltung gibt, sind in jenen Provinzen ebenso anwendbar und müssen in ihnen ebenso heilsame Folgen bringen als in den alten."

Gleichwohl entschloß man sich zunächst zu einem neuen Gesetz für den ganzen Umfang der Monarchie. Als jedoch der inzwischen zum Minister des Innern ernannte Freiherr von Brenn im Staatsrat lebhaft für die Beibehaltung der bisherigen Städteordnung in den alten Provinzen eintrat, ließ das Staatsministerium sich bestimmen, sich dem Vorschlage, die neue Städteordnung nur den neuen Provinzen zu geben, für die alten Provinzen aber die bisherige Städteordnung beizubehalten, anzuschließen.[105]) Schließlich wählte man dann die Form, es denjenigen Städten, in denen die alte Städteordnung in Geltung war, zu überlassen, ob sie die revidierte Städteordnung nachsuchen wollten.[106])

Bei allen diesen Verhandlungen spielte das staatliche Aufsichtsrecht eine bedeutende Rolle. Das mehrfach hervortretende Verlangen nach seiner näheren und festeren Bestimmung[107]) wollte einem wirklichen Bedürfnis abhelfen. Denn die Unvollkommenheiten des bisherigen Aufsichtsrechts und ihre Folgen führten häufig zu Eingriffen der Staats-

103) Vgl. Rönne-Simon, a. a. O. S. 34/35.

104) Wilhelm v. Humboldts gesammelte Schriften. Herausgegeben von der Königl. Preuß. Akademie der Wissenschaften. Zwölfter Band. 2. Hälfte. S. 528.

105) Rönne-Simon, a. a. O. S. 35—37.

106) Vgl. z. B. Rumpf, a. a. O. VIII, S. 230/231.

107) Vgl. z. B. das Gutachten des pommerschen Landtages bei Rumpf a. a. O. IV. S. 66.

behörden, die im Gesetz keine Stütze fanden. Indes ist es der Geist der Reaktion, der aus diesen Forderungen den Leitsatz machte: Das Oberaufsichtsrecht des Staates muß eine größere Ausdehnung erhalten.[108]

Zu Tradition und Reaktion gesellte sich als drittes wahrer Reformgeist, der auf Grund der inzwischen mit der Städteordnung gemachten Erfahrungen dieses Gesetz zu verbessern und zu ergänzen sich bestrebte. In diesem Sinne schrieb Friedrich von Raumer eine längere Abhandlung über die preußische Städteordnung: „Denen, welche die Städteordnung überhaupt verwerfen, oder sie in ihren wesentlichen Grundlagen umgestalten wollen, müssen wir aufs Bestimmteste widersprechen; wogegen wir uns gern an diejenigen anschließen, welche auf den Grund vielfachen Nachdenkens und einer fast zwanzigjährigen mannigfaltigen Erfahrung einzelne Abänderungen und nähere Bestimmungen für notwendig halten.“[109]

Seine Ausführungen betrafen hauptsächlich das Wahlrecht und das Verhältnis von Magistrat und Stadtverordneten, während er für Beibehaltung des Rechts der höchsten Aufsicht und Einwirkung des Staates eintrat „jedoch mit Ausschluß all der Vielregiererei von oben herab, welche eine Zeit lang für den Inbegriff der höchsten Staatsweisheit galt.“[110] Insbesondere erklärte er sich sehr entschieden gegen die für das neue Gesetz in Vorschlag gebrachte Befugnis des Staates, unter Umständen die Stadtverordnetenversammlung aufzulösen.[111] Sein eifriges Eintreten für die „Heilsamkeit der Verbindung monarchischer und republikanischer Bestandteile“, deren Leugnung der Behauptung gleichkäme, „weil der Mensch nur einen Kopf habe, müsse er auch nur einen Arm, eine Hand, einen Finger haben,“[112] rief die preußische Bürokratie auf den Plan, und es entspann

108) Vgl. Rönne-Simon, a. a. O. S. 34. Anm. 1.

109) Friedrich von Raumer, über die preußische St. O. nebst einem Vorworte über bürgerliche Freiheit nach französischen und deutschen Begriffen, S. 22/23.

110) ebenda, S. 18.

111) Friedrich von Raumer, Zur Rechtfertigung und Berichtigung meiner Schrift über die preuß. St. O., S. 24.

112) Ueber die preuß. St. O. S. 21.

sich eine heftige literarische Fehde über die vorzunehmenden Verbesserungen der Städteordnung. Für die Aufrechterhaltung des staatlichen Aufsichtsrechtes so, wie die Städteordnung von 1808 es normiert hatte, erhob sich keine Stimme. Allgemein wurde die Notwendigkeit behauptet, die Veräußerung von Kommunalvermögen von staatlicher Genehmigung abhängig zu machen, da sie häufig übereilt würde und zu unheilbaren Schädigungen des Gemeinwesens führe. 113) Die Aufnahme von Schulden wurde ihr teilweise gleichgestellt. Aber auch das Kommunalsteuersystem und der innere Haushalt der Gemeinden sollten der Aufsicht und der „weisen Leitung" des Staates unterstellt werden. Eine für das spätere Aufsichtsrecht bedeutsame Bestimmung brachte der — vielleicht mit Rücksicht auf seine Wirksamkeit im preußischen Westen — sehr maßvolle Düsseldorfer Regierungsrat von Ulmenstein in Vorschlag mit der Forderung, der staatlichen Aufsicht Einfluß einzuräumen auf „einige Institute, z. B. wegen ihres Kunstwertes, Alters, ihrer Beziehungen zu den Umgebungen zu schonende Gebäude, städtische milde Stiftungen, Hospitäler, Bibliotheken, Sammlungen usw." „Schon durch ihre Anführung, durch ihre Nennung in der Städteordnung wären sie vielleicht vor manchem Übel, mancher Vernachlässigung und mancher nachtheiliger Einwirkung von Seiten der Stadtverordneten bewahrt worden." 114)

Besonders rückschrittlich verwarf hingegen der Potsdamer Regierungsrat Wehnert „die Stellung der Communen zum Staat, dessen vorbehaltene Ober-Aufsicht sich in leere unzureichende Formen verliert" als „rein demokratisch", wie er überhaupt fand, daß „der frische und kräftige Geist", der aus der späteren preußischen Gesetzgebung wehe, der Geist der Reaktion also, ein anderer sei als der, welcher die Städte-

113) Vgl. Karl Streckfuß, Ueber die preuß. St. O. S. 114/115; Freiherr v. Ulmenstein, Die preuß. St. O. u. die franz. Communalordnung S. 111/112; Wehnert, Ueber die Reform der preuß. St. O. /S. 2 — 5; Karl Friedrich Horn, Die preuß. St. O. verglichen mit dem Entwurfe zu einem neuen Communalgesetze für Frankreich, S. 32, sowie derselbe, Sendschreiben an den Herrn Bürgermeister Perschke in Landeshut, S. 29/30.

114) a. a. O. S. 113.

ordnung geschaffen habe.115) Damit, daß sie schroff und isoliert unter den übrigen Staatseinrichtungen dastehe, hatte er ja leider recht, denn Steins gewaltige Reformgedanken waren langsam eingeschlafen, um erst in der Paulskirche wieder zu neuem Leben zu erwachen. Aber auch Stein selbst trat nun, freilich einundsiebzigjährig, für die allgemein verlangte Erweiterung des staatlichen Aufsichtsrechts ein. „Ich halte es für unerläßlich zur Sicherstellung des Wohlstandes der Gemeinden“ schrieb er 1829 an den Minister v. Schluckmann, „daß zur Veräußerung ihres Eigentums und zur Eingehung der Schulden die Einwilligung des Magistrats und der Staatsbehörden erforderlich sey. Man könnte eine Summe festsetzen, wo die Zustimmung der Regierung und eine höhere, wo die Genehmigung der obersten Behörden nachgesucht werden müßte.“116) Einst hatte sein Idealismus ihn anders reden lassen. Aber diese Schwungkraft fehlte ihm nun im höheren Alter, und der Eindruck der schlimmen Erfahrungen, die man hie und da, so vor seinen Augen in Schmiedeberg gemacht hatte, als er dort in der Nähe den Sommer verbrachte, wurde für ihn maßgebend. Insofern haben diejenigen nicht unrecht, welche für die Änderung seiner Anschauung Alter und Verbitterung als bestimmend ansehen.117) Immerhin entbehrte sie nicht der realen Grundlage, da sie sich auf Erfahrungen berufen konnte. Und andererseits empfahl er doch auch jetzt noch eine möglichst seltene, nicht einseitige noch übereilte und nur in wichtigen Fällen stattfindende Einwirkung der Staats- und Provinzialbehörden auf die Gemeindeangelegenheiten.118)

Zu jenem, wie wir sehen, überall auftauchenden Vorschlage, die Verfügungsfähigkeit der Gemeinden hinsichtlich der Veräußerung von Grundstücken und der Aufnahme von Anleihen zu beschränken, nahm auch Wilhelm von Humboldt eingehend Stellung, und auch er gelangte zu einer Befürwortung jenes Vorschlages in maßvollen Grenzen. „Bei

115) a. a. O. S. 4/5. Vgl. auch S. 47—49.

116) Pertz, VI, 2, S. 251.

117) Z. B. Preuß, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens I. S. 314.

118) Berichtet von Pertz, a. a. O. I. S. 486.

der Kontrolle des Staates entsteht die Frage," heißt es in seiner Abhandlung „Zur ständischen Verfassung in Preußen", 119) „ob nicht die Veräußerung der Gemeindegüter an die Genehmigung der Regierung geknüpft werden müßte? Empfehlungswürdig scheint es auch, das Contrahieren von Gemeindeschulden zu beschränken. Es dürfte rathsam seyn, alles Schuldenmachen, das zur Absicht hätte, sich dadurch anderer Verbindlichkeiten zu entledigen, oder Bedürfnisse zu decken, gänzlich zu verbieten, und die Schulden unter allen Umständen für ungültig zu erklären, Anleihen dagegen nur in dem einzigen Fall zu gestatten, wo sie zu nützlichen Anlagen bestimmt, und sogleich mit einem sicheren Fonds zur Zahlung der Zinsen und Abzahlung des Kapitals versehen würden. Beide Beschränkungen würden dem Geiste einer ständischen Verfassung nicht widersprechen, und die Städteordnung giebt den Städten bei Veräußerungen zu viele und ungebundene Freiheit. Es ist ein großer Unterschied zwischen der Bevormundung, die dem Laufe des täglichen Geschäfts folgt und es auf eine kleinliche Weise leitet, und zwischen fest bestimmten Gränzen, welche man der Dispositionsfähigkeit steckt. Die erstere tötet den Geist der Gemeindeverwaltung; die letztere hemmt nur einzelne, ihrer Natur nach nur selten vorkommende Handlungen, deren Nachtheil, wenn sie irriger Weise unternommen wären, nicht wieder gut zu machen wäre."

Der von Humboldt hier betonte Unterschied ist zwar insofern von Bedeutung, als ein Gängeln der häufigen alltäglichen Geschäfte der Gemeindeverwaltung durch die Staatsbehörde ganz besonders verstimmend und lähmend wirken muß, weit mehr, als einzelne Eingriffe in bestimmten Fällen. Aber er ist doch nicht grundlegend, weil das innere Wesen der Geschäfte durch ihre Häufigkeit nicht bestimmt wird. Und wollte man alle diejenigen Akte, die mit einem Risiko für die Gemeinde verbunden sind, von höherer Genehmigung abhängig machen, so würde man das Verantwortungsgefühl der Bürger ja gerade dort ausschalten, wo es sich am kräftigsten entwickeln und am besten ausbilden könnte. Grundlegend ist vielmehr in erster Linie die Frage, ob durch die betreffende Verfügung der Gemeinde das Staatsinteresse

119) a. a. O. XII, 2, S. 415.

verletzt wird, was auch indirekt dadurch geschehen kann, daß die Gemeinde eigenmächtig zu weit vorschreitend das allgemeine Entwicklungsniveau des Staates durchbricht oder aber — und das wird der ungleich häufigere Fall sein — zu weit zurückbleibend es nicht erreicht. Hier bedarf der Staat notwendig eines Regulators in Gestalt des Repressivrechts der Beanstandung von entsprechenden Beschlüssen, wie es die Städteordnung von 1808 noch nicht kannte, wie es aber, wenn es bestanden hätte, all jene Klagen gar nicht erst hätte aufkommen lassen. Leider war dieses ebenso wirksame wie durch die Idee des Genossenschaftsstaates gerechtfertigte Aufsichtsmittel auch dem neuen Gesetze, der Revidierten Städteordnung vom 17. März 1831, noch völlig fremd. Dagegen hoffte man, den beklagten Zuständen durch eine bedeutende Vermehrung derjenigen Fälle abhelfen zu können, in denen städtische Verwaltungsakte der staatlichen Genehmigung bedürfen. Der hauptsächlich durch die Häufung dieser altstaatlichen Aufsichtbefugnis hervorgebrachte ausgesprochen rückschrittliche Charakter dieses Gesetzes zeigt, wie arg man sich im Mittel vergriffen hatte.

3. Das Aufsichtsrecht nach der Revidierten Städteordnung vom 17. März 1831.

Einen Vorzug des neuen Gesetzes gegenüber der Städteordnung von 1808, die es, wie erwähnt, nicht beseitigte, sondern neben sich bestehen ließ, bildet die auf Rechnung der vielen Wünsche nach näherer Bestimmung des staatlichen Aufsichtsrechts kommende genaue Feststellung des Aufsichtsinhalts. Hatte jene auch bei der allgemeinen Normierung des Aufsichtsrechts sich lediglich darauf beschränkt, die hauptsächlichen staatlichen Aufsichtsbefugnisse konkret aufzuzählen, versucht es die Revidierte Städteordnung mit der Abstraktion, indem sie im § 139 festsetzt, daß die Regierungen berechtigt und verpflichtet sein sollen a) sich Überzeugung zu verschaffen, ob in jeder Stadt die Verwaltung nach den Gesetzen überhaupt und nach gegenwärtiger Ordnung insbesondere eingerichtet sei; b) dafür zu sorgen, daß die Verwaltung

fortwährend in dem vorgeschriebenen Gange bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden, c) die Beschwerden Einzelner über die Verletzung der ihnen als Mitgliedern der Gemeinde zustehenden Rechte zu untersuchen und zu entscheiden; d) die Stadtgemeinden zur Erfüllung ihrer Pflichten anzuhalten; und e) in den Fällen zu entscheiden, welche in dieser Ordnung dahin verwiesen sind. Unschwer erkennen wir in den Bestimumngen zu a), b) und d) die Merkmale der Aufsicht: Beobachtung, Mängelabstellung und Anwendung von Zwang;[120]) auch dieses dritte Merkmal der Aufsicht im Sinne des gewöhnlichen Sprachgebrauchs wird hier in den Rechtsbegriff der Staatsaufsicht aufgenommen. In der Bestimmung zu c) über das Beschwerderecht ist die im § 2 St. O. von 1808 offen gelassene Frage, wer im Falle der Beschwerde der durch die angefochtene Gemeindehandlung Verletzte sein muß, ganz allein zugunsten der Gemeindemitglieder als solcher entschieden. Damit ist diesen lediglich ein Rechtsbehelf im persönlichen Interesse gegeben, die Mitwirkung der Bürger bei der Beaufsichtigung des Gemeinwesens im öffentlich-rechtlichen Sinne aber beseitigt. Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung zu e), welche die im Gesetz normierten einzelnen Aufsichtsfälle der unter a), b), d) aufgestellten allgemeinen Norm nicht unter-, sondern nebenordnet, sodaß sich in jenen die staatlichen Aufsichtsbefugnisse durchaus nicht zu erschöpfen brauchen. Daß eine dem § 2 St. O. von 1808 entsprechende, nur womöglich genauere Abgrenzung der staatlichen Aufsichtsbefugnisse hier völlig fehlt, das ist der entscheidende sehr große Nachteil des Aufsichtsrechts von 1831. Denn damit wird der altstaatlichen Will-

---

120) An diesem hier der Kürze wegen gebrauchten Ausdruck tadelt Otto Mayer (Deutsches Verwaltungsrecht. 1. Auflage. Band II, S. 415, 421 ff.) eine gewisse Ungenauigkeit, weil der Zwang nicht gegen den Selbstverwaltungskörper als solchen, sondern nur gegen die Personen geübt werden kann, die als seine Organe tätig sind. Der Sprachgebrauch legt aber schließlich bei allen Ausdrücken dieser Art nicht die juristische Konstruktion, sondern das reale Verhältnis der Beeinflussung von Menschen durch andere Menschen zugrunde, ohne daß m. E. durch diese bildliche Ausdrucksweise das juristische Verständnis beeinträchtigt wird. In der zweiten Auflage des „Deutschen Verwaltungsrechts“ findet sich auch, soweit ich sehe, dieser Tadel nicht mehr.

kür und der von der Städteordnung von 1808 dem Prinzip nach, wenn auch nicht in allen Einzelheiten, schon überwundenen eudämonistischen Gängelung Tür und Tor geöffnet, ganz abgesehen davon, daß sie schon in den einzelnen dem Staate ausdrücklich zugewiesenen Aufsichtsbefugnissen einen recht breiten Raum sich gesichert hat. Legen wir ihrer Einteilung auch hier wieder die Inhaltsmerkmale der Aufsicht im wörtlichen Sinne zugrunde, so ergibt sich, daß Aufsichtsbefugnisse welche die bloße Kenntnisnahme zu ihrem einzigen Inhalt haben, in der Städteordnung von 1831 völlig fehlen. Denn auch bei der Bestimmung des § 108 b, wonach der Bürgermeister über die Suspension von Magistratsbeschlüssen an die Regierung zu berichten hat, handelt es sich um kein bloßes Recht der Kenntnisnahme, vielmehr soll der Bericht lediglich als Grundlage dienen für die Prüfung und Entscheidung durch die Regierung. Das hängt damit zusammen, daß, wie gesagt, die Art der Ausübung des dem Staate zustehenden Prüfungs- und Rügerechts in diesem Gesetz überhaupt nicht näher bestimmt ist. Unter denjenigen Aufsichtsbefugnissen, welche außer der Kenntnisnahme auch die Prüfung der beobachteten Mängel und das Hinwirken auf ihre Abstellung durch die städtischen Behörden als ihren Inhalt umfassen, sind auch hier diejenigen Fälle, in denen der Staat aus eigener Initiative von Aufsicht wegen tätig wird, von jenen zu unterscheiden, wo dies nicht der Fall ist, wo sein Eingreifen vielmehr vom Gesetze angeordnet ist oder auf den Anruf dritter erfolgt. Die ersteren sind nicht im einzelnen bestimmt, sondern durch § 139a und b allgemein normiert. Die Fassung der beiden Bestimmungen verlangt durchaus die Deutung, daß die Aufsichtsbehörden lediglich repressiv einzuschreiten haben, wenn die Verwaltung der Städte die Vorschriften der Gesetze verletzt, und würde so einen bedeutenden Fortschritt gegenüber den Aufsichtsbestimmungen der alten Städteordnung darstellen, wenn nur die Ausübung dieser Aufsicht irgendwie näher normiert wäre. So aber gewährt der begründete oder unbegründete Verdacht der Gesetzwidrigkeit den Aufsichtsbehörden jegliche Eingriffsbefugnis, die ihnen gerade angebracht erscheint, während für das Selbstverwaltungsrecht der Städte jede schützende Schranke entfällt:

der Staat kann überall da, wo er einen Mangel in der städtischen Verwaltung vermutet, aus eigener Initative in beliebiger Weise einschreiten.

Sehr zahlreich sind in der Revidierten Städteordnung die Fälle, in welchen das Eingreifen oder Mitwirken der Aufsichtsbehörden gesetzlich vorgeschrieben ist. Im Gegensatz zur Städteordnung von 1808 ist es nicht nur bei Verfassungs- sondern auch bei Verwaltungshandlungen vorgesehen. Und bei den ersteren hat der Staat weit einschneidender mitzuwirken, als nach dem früheren Gesetz. Das zeigt sich gleich am Anfang der Revidierten Städteordnung bei den Bestimmungen über die Aufstellung städtischer Statuten. Das Statut spielt hier eine ungleich bedeutendere Rolle als in der Städteordnung von 1808; denn es sind hier vielerlei zum Teil durchaus notwendige Bestimmungen der Festsetzung durch das Statut ausdrücklich vorbehalten 121) und es kann — wenn auch nur ausnahmsweise — von der Städteordnung abweichende Bestimmungen enthalten. 122) Aber die damit gewährte Gemeindeautonomie erweist sich auch hier als bloßer Schein 123), das Statut verblaßt zum staatlichen Lokalgesetz. Kann doch sogar der Vorschlag, ein neues Statut aufzustellen oder ein vorhandenes abzuändern, von den Staatsbehörden ebensogut wie von den Stadtbehörden ausgehen. In jedem Falle aber bedarf der von Magistrat und Stadtverordnetenversammlung vorgeschlagene oder im Falle der staatlichen Initiative doch begutachtete Entwurf zur Gültigkeit als Statut der weiteren Begutachtung durch die Aufsichtsinstanzen, die Regierungen und Oberpräsidenten, und der Bestätigung durch den Minister des Innern, im Falle der Abweichung vom Gesetz aber der landesherrlichen Bestätigung und der gehörigen Bekanntmachung wie jedes Staatsgesetz. 124) Schon die Anordnung so vielfacher Begutachtung zeigt, daß es sich hier nicht um ein einfaches Placet des Staates handelt, eine Entscheidung, ob das Statut auch nicht dem Recht oder Interesse des Staates entgegen ist, sondern um

121) Vgl. §§ 16, 32, 46, 53, 56, 85b, 86, 97, 107.

122) § 3.

123) Vgl. Gierke, Genossenschaftsrecht I. S. 749–751; Preuß, Städtewesen I, S. 316.

124) § 4.

eine eingehende Würdigung, ob es der betreffenden Stadt auch zum Besten gereicht oder ihr am Ende schaden könne, um die alte polizeistaatliche Bevormundung also, zu der hier die staatliche Aufsicht wieder geworden ist.

In den Bestimmungen über die Bestellung der Magistratspersonen zeigt sich der rückschrittliche Charakter der Revidierten Städteordnung gegenüber der Städteordnung von 1808 weniger, da auch diese, wie wir oben (S. 37) gesehen haben, noch teilweise an der Bevormundung festgehalten hatte. Abgesehen davon, daß die Regierung von dem Verwandtschaftshindernis des § 86 dispensieren kann und gemäß § 88 über die Vereinbarkeit eines Gewerbes oder eines anderen öffentlichen Geschäfts, das ein zum besoldeten Magistratsmitglied bestellter Bürger bisher getrieben hat, mit seinem neuen Amte zu entscheiden hat, ist sie vor der Erteilung der Bestätigung, die ihr auch hier für sämtliche Magistratsmitglieder zusteht, gemäß § 93 berechtigt, „sich von der Fähigkeit und Würdigkeit der Kandidaten durch Prüfung oder auf andere angemessene Art zu überzeugen."

Die Qualifikation bestimmt also auch hier nicht das Gesetz, sondern die Regierung. Unter dem Gesichtspunkt der Aufsicht stellt sich das Bestätigungsrecht nach der Revidierten Städteordnung genau ebenso dar wie dasjenige der Städteordnung von 1808: Die Wahlhandlung wird, weil sie zu einem unrichtigen Ergebnisse geführt hat, gerügt und muß in diesem Falle wiederholt werden. Neu hinzu tritt aber die Befugnis der Regierung, bei Verzögerung der Besetzung einer Stelle „durch unangemessene Vorschläge oder andere Umstände" solche „einstweilen auf Kosten der Stadt kommissarisch verwalten zu lassen." Damit tritt uns in der Geschichte des Aufsichtsrechts zum ersten Male eine Befugnis entgegen, die man nach der Unterscheidung Otto Mayers als „aufsichtsrechtliche Vollzugsmaßnahme" im Gegensatze zum „aufsichtsrechtlichen Festsetzungsakt" bezeichnen kann.125) Denn jede Amtshandlung des Kommissars ist eine

125) Vgl. Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Aufl., II, S. 413—415. In der zweiten Auflage unterscheidet er den über den Selbstverwaltungskörper ergehenden Rechtsspruch von Aufsicht wegen, die vorbehaltene Mitwirkung und das stellvertretende Handeln an seiner Stelle. (Vgl. Bd. II. S. 716—723.)

vom Staate anstelle der Stadt und mit Wirkung für sie vorgenommene Verwaltungshandlung. Nur daß bei der kommissarischen Verwaltung nicht ein einzelner Verwaltungsakt der Stadt ersetzt wird, sondern eine ganze Reihe von städtischen Verwaltungshandlungen, weil ja hier nicht eine Handlung als solche ersetzt werden kann, sondern der ganze Tätigkeitskreis eines fehlenden Gemeindeorgans. Die Selbstverwaltung wird hier also vertretungsweise zur Staatsverwaltung — ein für die Schöpfer der Städteordnung von 1808 unvollziehbarer Gedanke gewann damit Gestalt und dauernden Boden, so wenig er auch in das Gemeindeverfassungsrecht passen will, dem die moderne Entwicklung langsam, aber unaufhaltsam zustrebt. Die eudämonistische Fürsorge des Staates geht hier ja so weit, daß er nicht nur der Gemeinde ihren Willen vorschreibt, sondern sogar für sie handelt — die altstaatliche Bevormundung ist damit für diesen Ausnahmefall in vollem Umfange wiederhergestellt.

Zeigen so die Bestimmungen über die Mitwirkung des Staates bei der Bestellung der auch hier von den Stadtverordneten zu wählenden Magistratsmitglieder manchen Rückschritt gegenüber der Städteordnung von 1808, so ist die Ernennung des Oberbürgermeisters hier genau ebenso geregelt: er wird aus drei von den Stadtverordneten zu wählenden Kandidaten vom Könige ernannt. Nur ist für diese Wahl ausdrücklich dasselbe Wahlverfahren vorgeschrieben, wie für diejenige der übrigen Magistratsmitglieder. 126)

Auch die Bildung von Deputationen und Kommissionen für die Erledigung einzelner Geschäftszweige bedarf im Gegensatz zur Städteordnung von 1808 der Mitwirkung der Regierung in Gestalt ihrer Genehmigung. Bei ihrer Entscheidung ist sie gemäß § 107 verpflichtet, herkömmliche, der Städteordnung nicht widersprechende Einrichtungen in den Städten besonders zu begünstigen.

Wie bereits erwähnt, sieht die Revidierte Städteordnung eine Mitwirkung des Staates nicht nur bei Verfassungs-, sondern auch bei Verwaltungshandlungen vor. Was Schön dereinst bei der Beratung der ersten Städteordnung dem oft-

---

126) §§ 94,90.

preußischen Provinzialdepartement gegenüber energisch zurückgewiesen hatte, wurde nunmehr zur Hälfte verwirklicht: die Prüfung und Bestätigung, wenn auch nicht die Aufstellung des Etats für die städtischen Besoldungen wird durch § 98 Rev. St. O. der Regierung eingeräumt mit der Maßgabe, daß „sowohl unzulängliche, als übermäßige Besoldungen“ verhütet werden sollen. Die Angemessenheit der ausgesetzten Besoldungen zu beurteilen ist also nicht Sache der Gemeindebehörden, sondern der Regierung. Ihrer Genehmigung unterliegt auch der Antrag auf dauernde Abänderungen dieses Etats oder einzelne Abweichungen von ihm. Dagegen ist die Festsetzung des Haushaltsetats gemäß § 114 No. 2 Sache der Stadtverordneten, denen nach § 126 auch die Kontrolle einer entsprechenden Verwendung der städtischen Gelder zusteht, während die Regierung erst auf die Anzeige der Stadtverordneten hin zum Einschreiten berufen ist. Indes weist ihr das Gesetz in § 124,2 die Erteilung von Instruktionen für die Einrichtung des Etats und die Kassenführung zu.

Sehr zahlreich sind in der Revidierten Städteordnung im Gegensatz zur Städteordnung von 1808 die Fälle, in welchen Verwaltungshandlungen der Gemeinde zu ihrer Gültigkeit staatlicher Genehmigung bedürfen. Entsprechend den von allen Seiten laut gewordenen Vorschlägen wurde natürlich vor allem die Veräußerung städtischer Grundstücke und Realberechtigungen, sowie die Aufnahme von Anleihen seitens der Stadtgemeinden an die Genehmigung der Regierung geknüpft. Für die erstere wurde indes auch das Erfordernis der öffentlichen Lizitation beibehalten, das ja Stein als Sicherungsmaßnahme anstelle der staatlichen Genehmigung aufgestellt hatte. Der von einer Magistrats- oder Justizperson abzuhaltende Versteigerungstermin ist durch öffentlichen Anschlag und einmalige Bekanntmachung in den Regierungsamtsblättern und den öffentlichen Blättern der Stadt und des Kreises mit einer Frist von sechs Wochen anzukündigen, zuvor aber ist der Regierung von der beabsichtigten Veräußerung Mitteilung zu machen, die ihrerseits zu entscheiden hat, ob ausreichende Gründe vorliegen, und demgemäß verfügt. Auch entscheidet sie, wenn kein Gebot den Taxpreis

erreicht, über den Zuschlag. Wenn sie sich überzeugt, daß ein freihändiger Verkauf der Stadtgemeinde Nutzen oder wenigstens keinen Schaden bringt, kann sie auch diesen gestatten.127) Klarer als hier kann sich der altstaatlich gerichtete eudämonistische Charakter der Revidierten Städteordnung gar nicht offenbaren. Ist die Beurteilung der Gründe einer solchen Veräußerung lediglich dem freien Ermessen der Regierung anheimgestellt, so soll für die Genehmigung neuer Anleihen das Vorhandensein eines sicheren Zins- und Tilgungsfonds maßgebend sein.128) Folgerichtig sind auch Abweichungen von dem genehmigten Tilgungsplane und Prolongationen von Anleihen an die Zustimmung der Regierung gebunden. Ganz im Sinne der Verwaltungspraxis, die sich ja nur schwer von den einschlägigen Vorschriften des Allgemeinen Landrechts hatte losmachen können, wurde nicht nur für die Veräußerung, sondern auch für den käuflichen Erwerb von Grundstücken das Erfordernis staatlicher Genehmigung wieder eingeführt.129) Einem praktischen Bedürfnisse entsprang es bei Gemeinheitsteilungen, da bei der Ablösung der Nutzungsberechtigungen und ihrer Umwandlung in Sondereigentum zur Abfindung der Berechtigten leicht Gemeindevermögen zu Privatvermögen werden konnte, was im öffentlichen Interesse verhindert werden mußte.130) Nur daß man die Wahrung dieses ihres Interesses der Gemeinde selber am allerersten hätte anvertrauen müssen. Umgekehrt ist im Privatinteresse der einzelnen Nutzungsberechtigten die Verwandlung von Bürgervermögen in Kämmereivermögen, an dem gemäß § 31 Nutzungsrechte Einzelner nicht bestehen können, an die Genehmigung der Regierung gebunden.

Hatte sich hinsichtlich der Besteuerung die Städteordnung von 1808 darauf beschränkt, in § 56 zu bestimmen, daß das öffentliche Geldbedürfnis, soweit es aus den Gemeindeeinkünften nicht bestritten werden könne, durch Verteilung

127) § 117.

128) § 120.

129) § 120.

130) § 118. — Vgl. auch die preußische Gemeinheitsteilungsordnung vom 7. Juni 1821 (G. S. S. 53) sowie Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts, S. 125.

des Fehlbetrages auf die Einwohner aufzubringen sei, erschwert die Revidierte Städteordnung diese Auflagen. Denn während in § 53 St. O. von 1808 die Inanspruchnahme der Einzelnutzungen am Bürgervermögen für öffentliche Zwecke der Stadtgemeinde freigestellt ist, sieht sie § 121 Rev. St. O. als notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit von Steuerauflagen vor. Die von der Steinschen Städteordnung normierte völlige Freiheit der Stadtgemeinde inbezug auf die Bestimmung der Besteuerungsart hatte das schon erwähnte Gesetz über die Einrichtung des Abgabenwesens vom 30. Mai 1820 insofern eingeschränkt, als es die Erhebung von kommunalen Zuschlägen zur staatlichen Klassensteuer und zur Mahl- und Schlachtsteuer von der Genehmigung der Regierung abhängig machte und bestimmte, daß andere Auflagen und Aufschläge für die Gemeindebedürfnisse nur dann erhoben werden können, „wenn sie bereits bestehen, und das Bedürfnis dazu noch fortdauert, oder wenn sie in der Verfassung und auf landesherrlicher Bewilligung beruhen, in allen Fällen aber nur insofern sie den Bestimmungen der allgemeinen Steuergesetze und der Freiheit des inneren Verkehrs nicht hinderlich sind“.131) Aus diesem letzteren durchaus richtigen Gesichtspunkte bleibt auch im modernen Genossenschaftsstaate die wenn auch besser nur durch Repressivmaßnahmen sich äußernde Beaufsichtigung des Gemeindesteuerwesens durch den Staat ein stets notwendiges Erfordernis. Die Revidierte Städteordnung aber ging auch hierin zu weit, indem sie die Bestimmung, auf welche Weise die städtischen Steuern zu erheben seien, einer besonderen Instruktion vorbehielt, die Freiheit der Stadtgemeinde in Steuerangelegenheiten also so gut wie vollständig beseitigte. Überdies unterwirft sie jede nicht schon früher bewilligte Auflage, die nach einem anderen Verteilungsplane als dem für die Staatssteuern geltenden erhoben werden soll, der Genehmigung der Minister des Innern und der Finanzen.132)

131) § 13 d. Ges. (G. S. S. 137) — Wiederholt in der Deklaration zu § 56 St. O. v. 1808 vom 4/14. Juli 1832. Vgl. Rönne-Simon a. a. O. S. 215 ff und Ernst v. Meier, Reform der Verwaltungsorganisation, S. 348.

132) § 122. — Vgl. die Instruktion zu § 122 der Revid. St. O. v. 17. März 1831 wegen Anordnung von Gemeinde-Auflagen bei Rönne-Simon a. a. O., S. 225 ff, insbes. No. 1 u. 2.

Endlich wird in Übereinstimmung mit dem Ulmensteinschen Vorschlage für die Veräußerung von wissenschaftlichen Sammlungen, Kunstsammlungen und Archiven durch die Stadtgemeinde die Genehmigung des Ministers des Innern erfordert.[133] Dies erscheint gerechtfertigt, weil hier allgemeine Interessen, die weit über die Gemeindesphäre hinausgehen, berührt werden und verletzt werden können.

In allen diesen Fällen äußert sich die Staatsaufsicht in einer vom Gesetz angeordneten staatlichen Mitwirkung bei Gemeindehandlungen, derart, daß die Mängelrüge in Gestalt der Versagung der Genehmigung seitens der Aufsichtsbehörden die Ungültigkeit der betreffenden Handlung zur Folge hat. Das nicht aus eigener Initiative erfolgende Einschreiten der Aufsichtsbehörden kann aber auch nach der Revidierten Städteordnung durch den Anruf Dritter, sei es einzelner Bürger, sei es einer der Stadtbehörden, herbeigeführt werden. Wir sahen bereits am Beginn der Erörterung des Aufsichtsrechts von 1831, daß die Revidierte Städteordnung mit der Mitwirkung der Bürger bei der Beaufsichtigung ihres Gemeinwesens, wie die Steinsche Städteordnung es durch ihr allgemeines Beschwerderecht erreichen wollte, gebrochen hat und in § 139c Beschwerden Einzelner nur zuläßt, insoweit Rechte Einzelner durch die Stadtgemeinde verletzt, bezw. für verletzt erachtet werden. Alsdann steht der Regierung die Untersuchung und Entscheidung zu. Gegen ihre Entscheidung geht der Rekurs, also die weitere Beschwerde, an die höheren Verwaltungsinstanzen, während der Rechtsweg nur dann zulässig ist, wenn die Klage auf einen „speziellen privatrechtlichen Titel" sich gründet, freilich auch dann mit der wichtigen Beschränkung, daß über „allgemeine Verwaltungsgrundsätze" dem Richter kein Ausspruch gebührt, deren Bedeutung hier aber nicht näher zu erörtern ist. Wichtig ist hier bloß, daß damit entgegen dem Prinzip des Rechtsstaats als Grundlage für die Entscheidung von Beschwerden Einzelner über die Verletzung ihrer Rechte durch die Stadtgemeinde das freie Ermessen der Aufsichtsbehörden schrankenlos sanktioniert ward.

---

133) § 119.

Eingehender und befriedigender ist die staatliche Aufsichtstätigkeit in denjenigen Fällen geregelt, in denen die Aufsichtsbehörde von einem der städtischen Kollegien angerufen wird. Die beiden Fälle sind die gleichen wie in der Städteordnung von 1808, aber in der Revidierten Städteordnung sind die Bestimmungen genauer und ausführlicher, und die Anfechtungsbefugnis des Magistrats gegenüber Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlung erstreckt sich auf sämtliche ihrer Beschlußfassung unterliegenden Gegenstände und ist nicht wie dort auf den Beschluß über die Aufbringung der Geldbedürfnisse beschränkt. Das Verfahren bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Stadtverordneten und Magistrat hatte einen der meistangegriffenen Punkte der Steinschen Städteordnung gebildet, gerade wegen der Unbestimmtheit und Lückenhaftigkeit der einschlägigen Bestimmung. Friedrich von Raumer hatte in seiner Schrift über die Städteordnung 134) dieser Frage einen breiten Raum angewiesen und auch Stein hatte sich bei den Vorberatungen über die neue Städteordnung eingehend dazu geäußert. 135) Die von beiden geübte große Vorsicht in Hinsicht auf die Hereinziehung der Staatsbehörde in den Konflikt hat sich die Revidierte Städteordnung nicht zu eigen gemacht, vielmehr hat sie die von jenen nur für den äußersten Notfall vorgesehenen Maßnahmen, den Einigungsversuch durch einen Regierungskommissar und die schließliche Entscheidung der Regierung zur Regel gemacht, von der von Stein vorgeschlagenen Vertagung und dem Einigungsversuch durch eine gemischte Kommission aber ganz abgesehen. Gemäß § 115 soll der Magistrat einem Beschluß der Stadtverordneten, den er dem Gemeinwohl für nachteilig erachtet, die Bestätigung versagen und wenn eine Vereinigung mit dem Stadtverordneten nicht gelingen will, der Regierung Bericht erstatten. Diese soll eine Vereinigung zwischen den beiden städtischen Kollegien durch einen Kommissar versuchen, der sie beide mit einer Anzahl von ihm hinzu zu ziehender Einwohner zu einer Versammlung berufen kann. Kommt es auch danach nicht zur

134) Ueber die preußische Städteordnung, S. 68—72.
135) Vgl. Pertz a. a. O. VI 1 S. 486.

Verständigung, so kann er von der Majorität wie von der Minorität Gutachten über ihren Standpunkt erfordern, die der Regierung mit einzureichen sind, worauf diese dann zu entscheiden hat. Unter dem Gesichtspunkte der Aufsicht liegt die Sache so, daß der Magistrat den vermuteten Mangel des Stadtverordnetenbeschlusses der Regierung zur Kenntnis bringt, und diese auf Grund eingehender Prüfung durch den Kommissar an Ort und Stelle entscheidet. Die einzige Besonderheit dabei ist, daß sie — allerdings recht eudämonistisch — versuchen muß, die städtischen Organe zu einer eigenen Entscheidung zu bringen, um die Notwendigkeit, sich selbst an ihre Stelle zu setzen, möglichst zu vermeiden. Immerhin geschieht der Selbständigkeit der Stadtgemeinden durch diese Art, ihre beiden Organe um jeden Preis zur Übereinstimmung zu zwingen, empfindlicher Abbruch. Bezieht sich übrigens die Meinungsverschiedenheit zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung auf die Tauglichkeit des Stadtverordnetenvorstehers, so steht der Regierung die einfache Entscheidung zu. 136)

Der zweite der in Rede stehenden Fälle ist der, daß die Stadtverordneten bei der ihnen nach § 126 zustehenden Kontrolle der Verwaltung Vernachlässigungen oder Pflichtverletzungen des Magistrats oder seiner Mitglieder zu entdecken glauben. Auch sie haben solche vermuteten Mängel der Regierung anzuzeigen, die dann zunächst im Verwaltungswege prüft und entscheidet. Indes steht der Stadtverordnetenversammlung wie auch dem Magistrat innerhalb vier Wochen die weitere Beschwerde an die höhere Staatsbehörde oder, wenn er zulässig ist, der Rechtsweg offen. Endlich kann die Regierung einen Prozeß gegen den Magistrat auf Antrag der Stadtverordnetenversammlung, durch einen im Namen der Stadt zu bestellenden Anwalt einleiten. 137)

Das Aufsichtsrecht der Revidierten Städteordnung umfaßt, wie weiter oben angedeutet, zum ersten Male auch wirkliche Zwangsbefugnisse der Aufsichtsbehörden. Das Recht des Staates, bei der Verzögerung der Wahl eines Ma-

136) § 78.
137) § 126 Abs. 3.

gistratsmitgliedes dessen Stelle einstweilen kommissarisch verwalten zu lassen, wurde bereits erwähnt. Eine weit schärfere dem Staate vorbehaltene Zwangsmaßregel ist indes die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung, die gemäß § 83 dem Könige dann zusteht, „wenn sie fortwährend ihre Pflichten vernachlässigen und in Unordnung und Parteiung verfallen sollte“. Damit war wiederum eines der Hauptprinzipien der Steinschen Städteordnung, die Gründung des Verantwortungsgefühls der Männer des öffentlichen Vertrauens allein auf das sittliche Bemühen, diesem Vertrauen gerecht zu werden, verlassen und durch die wenig würdige Furcht vor Bestrafung ersetzt. Juristisch bedeutet die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung die zwangsweise herbeigeführte Veränderung des menschlichen Substrats eines an und für sich unverändert fortbestehenden Gemeindeorgans. Das Organ als solches kann der Stadtgemeinde nicht entzogen werden, nur seine Träger können für ungeeignet erklärt werden, die Organfunktionen zu erfüllen. Daher bedeutet die Auflösung der Stadtverordnetenversammlung im Grunde eine nachträgliche Rüge der Wahlhandlung, wie sie denn auch eine Neuwahl zur Folge hat: die Gewählten haben durch ihre Handlungen bewiesen, daß sie als die Organträger, zu denen sie durch die Wahl bestellt wurden, sich nicht eignen und müssen daher durch besser geeignete ersetzt werden. Daß dies zu beurteilen aber Sache der Aufsichtsbehörden — denn von ihnen muß der Antrag an den König ausgehen — und nicht der Bürgerschaft ist, von der die Wahl doch ganz allein ausgeht, ist ein Zwiespalt, der wiederum nur aus dem Gegensatz zwischen dem alten und dem neuen Staatsprinzip sich erklären läßt.

Am Schlusse der Revidierten Städteordnung findet sich noch eine für dieses Gesetz bezeichnende Bestimmung: einer Stadt, deren Bürgerschaft sich ihrer Mehrzahl nach „wider Erwarten einer ganz besonderen Pflichtverletzung schuldig machen sollte“, kann der König die ihr durch die Städteordnung verliehene Verfassung entziehen. Diese Verfassung mit all ihrer Rückschrittlichkeit und ihren zahllosen vorsorglichen Schutzwehren ist also noch nicht einmal in ihrem dauernden Bestande rechtlich garantiert.

Kein Wunder, daß dieses Gesetz sich überall da, wo es nicht wie z. B. in Sachsen noch viel ärgere Übelstände beseitigte, keiner großen Beliebtheit erfreute und daß von den Städten, die sich im Besitze der Steinschen Städteordnung befanden, nur drei sich entschlossen, den ihnen freigestellten Tausch zu vollziehen. Immerhin hat sein Aufsichtsrecht auch entschiedene Verbesserungen aufzuweisen, so vor allem die nähere und schärfere Begrenzung des Aufsichtsbegriffs und die Erweiterung des Aufsichtsumfangs, soweit Interessen in Frage kommen, die über die Gemeindesphäre hinausreichen. Sie haben in der weiteren Entwicklung der Kommunalaufsicht genau so ihre Spuren gezogen, wie sein Hauptfehler: die Wiedereinführung der altstaatlichen Bevormundung durch die Häufung eudämonistischer Präventivmaßnahmen.

4. Die Entwicklung des Kommunalaufsichtsrechts in der Zeit von 1831—1850.

War so im großen und ganzen in der Revidierten Städteordnung das Prinzip des absoluten Staates wieder Sieger, so waren auch im Geltungsgebiete der Städteordnung von 1808 die Mächte der Tradition und der Reaktion dauernd am Werk, um ihm auch hier zum Siege zu verhelfen und das Prinzip des modernen Rechts- und Genossenschaftsstaates, den Geist der großen Reform mehr und mehr zu unterdrücken und zu überwinden: entgegen dem in seiner Denkschrift „Über die in Absicht der Städteordnung zu nehmenden Maßregeln“ ausgesprochenen Rate Wilhelm von Humboldts wurden sämtliche Deklarationen zur Städteordnung von 1808 und die Ministerialreskripte zur Erläuterung und Ergänzung dieses Gesetzes in der durch Kabinettsordre vom 4. Juli 1832 genehmigten Zusammenstellung vom 14. Juli 1832 vereinigt und als Gesetz publiziert.[138]) Damit aber gewannen die rückschrittlichen Zeittendenzen auch auf die „Magna Charta“ der preußischen Städtefreiheit ent-

138) Vgl. Rönne-Simon a. a. O. S. 43—44 und Preuß, Städtewesen I, S. 320.

scheidenden Einfluß; staatliche Eingriffe in die von ihr normierte Selbstverwaltung wurden sanktioniert und weitere dadurch erleichtert.[139] Aber Ideen sind unsterblich: im Schicksalsjahre 1848 erlebte der Geist der großen Reformepoche seine erste gewaltige Auferstehung. Völlig geruht hatten die Steinschen Reformpläne niemals, wie der Gang der preußischen Verfassungsfrage[140] und die bei Erörterung der staatlichen Aufsicht über die Landgemeinden zu berücksichtigende fortgesetzten Bestrebungen, eine Landgemeindeordnung zu schaffen, genugsam beweisen. Wie Stein einst bei der Gemeinde beginnend den konstitutionellen Gedanken immer höher hinauf auf Kreise und Provinzen und schließlich auf den ganzen Staat ausgedehnt wissen wollte, konnte man nun, wo es sich darum handelte, dem ganzen Staate eine Verfassung zu geben, nicht anders, als ihn immer weiter hinab zu erstrecken auf Provinzen, Kreise, Städte und Landgemeinden: von beiden Polen, von oben wie von unten, wirkte gleichmäßig das Streben nach einheitlichem, organischem Aufbau des gesamten Staatswesens. So wurden der zur Vereinbarung einer Staatsverfassung berufenen preußischen Nationalversammluna auch zwei Kommunalverfassungsentwürfe vorgelegt, der eine von der Regierung, der andere von Abgeordneten der Linken[141] als „Entwurf eines Gesetzes über die Verfassung der Gemeinden, Kreise und Bezirke des Preußischen Staates".[142] Hinsichtlich der Kommunalaufsicht bestimmte dieser, daß der Staat sich bei den Verhandlungen der Gemeindeversammlung durch einen Beamten vertreten lassen und das Recht haben sollte, Beschlüsse im Wege der Beschwerde anzufechten, über welche die Kreis- und Bezirksvertretung und in letzter Instanz die National-

139) So wurde der Geschäftsgang bei den Stadtmagistraten der östlichen Provinzen durch Instruktion vom 25. Mai 1835 allgemein geregelt. — Vgl. Rönne-Simon a. a. O. S. 562, 563 und Preuß, Städtewesen I, S. 322.

140) Vgl. die treffliche Darstellung bei Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat, S. 1—60.

141) Schwickerath und Genossen — Vgl. Keil, Die Landgemeinde in den östl. Prov. Preußens S. 166.

142) Vgl. Keil a. a. O. S. 166—169 und Rönne, Das Staatsrecht der Preuß. Monarchie II S. 431 u. 432 nebst Anm. 1.

versammlung entscheiden sollte.[143] Beraten worden ist keiner von beiden Entwürfen, doch haben sie auf den Titel IX des Kommissionsentwurfs der Nationalversammlung[144] und der — wie Anschütz überzeugend nachgewiesen hat[145] — weniger „vom Könige“ als durch das Ministerium Brandenburg „dem Könige“ oktroyierten Verfassung Einfluß geübt. In ersterem bestimmte Artikel 102 über die Aufsicht: „Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse der Gemeinden, Kreise und Bezirke der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind. Die Vorsteher der Bezirke werden von der Staatsregierung ernannt, die der Kreise werden von den Gemeinden und die der Gemeinden von den Gemeindemitgliedern erwählt. Die Organisation der Exekutivgewalt des Staates wird hierdurch nicht berührt“. Und ganz ähnlich hieß es — unter Aufrechterhaltung der geschichtlich gegebenen Provinzen — in Art. 104 der Oktroyierten Verfassung vom 5. Dezember 1848: „Das Gesetz wird die Fälle bestimmen, in welchen die Beschlüsse der Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzial-Vertretung der Genehmigung einer höheren Vertretung oder der Staatsregierung unterworfen sind. Die Vorsteher der Provinzen, Bezirke und Kreise werden von der Staatsregierung ernannt, die der Gemeinden von den Gemeindemitgliedern gewählt. Die Organisation der Exekutivgewalt des Staates wird hierdurch nicht berührt“. Wie ein entsprechend gestaltetes Aufsichtsrecht ausgefallen wäre, läßt sich natürlich bei der Unbestimmtheit dieser allgemeinen Leitsätze nicht näher ersehen. Doch scheint man im Gegensatz zum Entwurf Schwickerath, der dem Beanstandungsgedanken schon näher kommt, auch hier nicht daran gedacht zu haben, die präventive Genehmigung durch die repressive Beanstandung zu ersetzen, jedenfalls aber sollte sie nur in den ausdrücklich vom Gesetz bestimmten Fällen erforderlich sein. Bedeutsam ist die aktive Beteiligung der höheren Selbstverwaltungskörper bei der Aufsicht über die niederen. Die erste Bestimmung ist völlig gleichbedeutend auch in

143) Vgl. Keil a. a. O. S. 168.
144) abgedruckt bei Anschütz a. a. O. S. 614.
145) a. a. O. S. 44—48.

Art. 105 der Revidierten Verfassung vom 31. Januar 1850 übernommen. Dann aber heißt es dort weiter: „Die Vorsteher der Provinzen, Bezirke, Kreise werden von dem Könige ernannt. Über die Beteiligung des Staates bei der Anstellung der Gemeindevorsteher und über die Ausübung des den Gemeinden zustehenden Wahlrechts wird die Gemeindeordnung das Nähere bestimmen. Den Gemeinden insbesondere steht die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates zu". Die Bestellung des Gemeindevorstehers durch reine Wahl seitens der Gemeindemitglieder ist wieder verlassen, eine Mitwirkung des Staates wieder vorgesehen. Alle diese Bestimmungen befinden sich im wesentlichen in Übereinstimmung mit § 184 der in der Paulskirche vereinbarten Reichsverfassung, der als Richtschnur für die einzelnen Landesgesetzgebungen in dieser Hinsicht als Grundrechte der Gemeinde festsetzte: „a) die Wahl ihrer Vorsteher und Vertreter. b) die selbstständige Verwaltung ihrer Gemeindeangelegenheiten mit Einschluß der Ortspolizei unter gesetzlich geordneter Oberaufsicht des Staates". 146) Es ist die Macht der Idee, des Einheit und Ordnung heischenden Denkens, das wie die Welt, so auch die Staatsordnung nach sich bilden möchte und ganz allmählich nach sich bildet, dabei aber immer wieder auf die natürliche Mannigfaltigkeit des geschichtlich Gegegebenen stößt, das plötzlich beseitigen zu wollen, den jähen Bruch bedeutet, den wir im Staatsleben als Revolution bezeichnen. Gebrochen wurde in jenen Sturmjahren mit vielem Alten, nur leider so jäh, daß die geschichtlichen Gegebenheiten Stoßkraft genug erhielten, um mächtiger als zuvor sich wieder zu erheben und manches von dem fortbildungsfähigen Neuen, das sie hatte verdrängen wollen, wieder zu vernichten.

Schon im August 1849 war den neu eingesetzten Kammern der Regierungsentwurf einer Gemeindeordnung zugegangen, welche jene Leitsätze noch nach Möglichkeit zu verwirklichen suchte. Am 11. März 1850 ward sie Gesetz. Durch die Zirkularverfügungen v. 23. März und 28. Mai des gleichen

146) Vgl. Preuß, Städtewesen I. S. 335.

Jahres wurde ihre Einführung vorbereitet,[147] die auch bald gute Fortschritte machte. Durch Königlichen Erlaß vom 19. Juni 1852 wurde sie indes bereits sistiert und am 24. Mai 1853 wurde sie ebenso wie Artikel 105 der Verfassung vom 31. Januar 1850 aufgehoben. Trotz dieser in den Zeitverhältnissen begründeten kurzen Geltungsdauer bedarf ihr Aufsichtsrecht einiger Erörterung, weil es für die weitere Entwicklung des Kommunalaufsichtsrechts von zum Teil ausschlaggebender Bedeutung ist.

II. Abschnitt: Die Staatsaufsicht über die Städte in der Zeit von 1850 bis 1853 mit Berücksichtigung der früheren Entwicklnng des rheinisch-westfälischen Aufsichtsrechts.

1. Das Kommunalaufsichtsrecht nach der Gemeindeordnung vom 11. März 1850.

Mit der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 sollte für ganz Preußen ein Prinzip zur Durchführung gebracht werden, das bisher nur in den westlichen Landesteilen unter dem Einflusse französischen Rechts Geltung erlangt hatte: die kommunalrechtliche Gleichstellung von Stadt- und Landgemeinden. Die großen Härten, die dieser Schritt besonders für die in kommunaler Hinsicht völlig unentwickelten Landgemeinden des Ostens notwendig haben mußte, sollten dadurch gemildert werden, daß materiell ein Unterschied gemacht wurde zwischen Gemeinden von bis zu 1500 Einwohnern und solchen mit größerer Einwohnerzahl, indem § 9 für die letzteren die Verfassung des Titels III als Regel aufstellte, mit der Maßgabe jedoch, daß ohne Rücksicht auf die Einwohnerzahl auf den Antrag des Gemeinderats — wie die Gemeindevertretung hier genannt wurde — die eine Verfassung gegen die andere durch den Bezirksrat sollte ausgetauscht werden können. In aufsichtsrechtlicher Hinsicht ist diese Unterscheidung von Gemeinden von höchstens 1500 Einwohnern und größeren Gemeinden unerheblich, weil hier vielmehr gemäß § 138 die Zahl von 10 000 Einwohnern

147) Vgl. Keil, a. a. O. S. 147.

dafür entscheidend ist, ob die Aufsicht vom Bezirksrat allein, oder nur in zweiter Instanz vom Bezirksrat, in erster Instanz dagegen vom Kreisausschuß geübt wird, für alle Gemeinden unter 10 000 Einwohnern gilt die letztere Bestimmung. Damit rühren wir an eine für das Aufsichtsrecht sehr erhebliche Neuerung der Gemeindeordnung. Während nämlich die Staatsaufsicht bisher stets unmittelbaren Staatsbehörden zugestanden hatte, allein vom Staate angeordneten Behörden wie die Städteordnung von 1808 in § 1 bebestimmte, zunächst gemäß § 189 der Provinzialsteuerbehörde und dem Departementsrat, dann später seit der Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden den neu eingerichteten Regierungen und in höherer Instanz gemäß § 11 der Instruktion vom 31. Dezember 1825 den Oberpräsidenten, in höchster Instanz gemäß der Kabinettsordre vom 11. Januar 1819 dem Minister des Innern — Bestimmungen, an denen, wie wir gesehen haben, auch durch die Revidierte Städteordnung nichts geändert wurde —, übertrug die Gemeindeordnung von 1850 die Aufsicht über die Gemeinden der Regel nach nicht dem Staate selbst, sondern den ausführenden Organen der höheren Kommunalverbände, welche durch die gleichen Datums mit der Gemeindeordnung erlassene „Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung“ geschaffen werden sollten, dem Kreisausschuß und dem Bezirksrat. Ersterer sollte sich aus dem Landrat, den der König ernannte, und vier von der Kreisversammlung aus ihrer Mitte gewählten Deputierten zusammensetzen, letzterer aus dem Regierungspräsidenten und ebenfalls vier Deputierten, die aber in Ermangelung einer Bezirksversammlung von der Provinzialversammlung gewählt werden sollten und zwar aus einer Anzahl von Kandidaten, die durch die Abgeordneten der Kreise eines jeden Bezirks zu wählen waren. 148)

Nur in einigen Fällen sind dem Regierungspräsidenten als solchem Aufsichtsbefugnisse übertragen.

Aber auch das von diesen Behörden ausgeübte Aufsichtsrecht selbst zeigt einige bedeutsame Neuerungen. Mit der Normierung eines Rechtes auf bloße Kenntnisnahme sei-

148) Vgl. Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts III, S. 244, 245.

tens der Aufsichtsbehörde derart, daß ihr eine Abschrift des Etats sofort nach seiner Feststellung einzureichen ist und daß der Bürgermeister bezw. bei Gemeinden, deren Einwohnerzahl 1500 nicht übersteigt der Gemeindevorsteher verpflichtet ist, ihr den Rechnungsfeststellungsbeschluß vorzulegen,149) nimmt die Gemeindeordnung allerdings nur eine von der Revidierten Städteordnung zurückgebildete Bestimmung der Steinschen Städteordnung wieder auf. Für die Ausübung des Beobachtungs- und Rügerechts aber, das der Staat aus eigener Initiative zu handhaben hat, ohne durch die Anordnung seiner Mitwirkung bei einer Gemeindehandlung im Gesetz oder durch eine Beschwerde dazu verpflichtet zu sein, hat die Gemeindeordnung in der sogenannten „Beanstandung" zum ersten Male die dem Prinzip des modernen Staates entsprechende Form gefunden: gemäß § 140 hat der Bürgermeister bezw. der Gemeindevorsteher die Ausführung von Gemeinderatsbeschlüssen, welche die Gesetze oder das Staatsinteresse verletzten, von Amts wegen oder auf Geheiß der Staatsverwaltungsbehörde zu untersagen und sofort die Entscheidung des Regierungspräsidenten bezw. des Landrats einzuholen, der sie nach Beratung mit dem Bezirksrate bezw. dem Kreisausschusse unter Anführung der Gründe zu treffen hat. Von dem Nachsuchen der Entscheidung ist der Gemeinderat sofort zu benachrichtigen. Bei dieser Art der aufsichtsrechtlichen Rüge ist einerseits das freie Ermessen der Aufsichtsbehörde ausgeschaltet, da ja begründet werden muß, inwiefern die Gesetze oder das Staatsinteresse durch den betreffenden Beschluß verletzt worden sind, dann aber auch die lähmende eudämonistische Gängelung verlassen, da nur ein vollendeter Gemeindeakt, der fertig vorliegende Gemeinderatsbeschluß, angefochten wird, und zwar nicht, weil dadurch „das Beste" der Gemeinde zu kurz kommt, sondern weil übergeordnete Staatsinteressen verletzt werden. Gegen die Entscheidung des Regierungspräsidenten bezw. des Landrats steht dem Gemeinderat das Rechtsmittel der Berufung an den Minister des Innern bezw. den Regierungspräsidenten binnen einer Frist von zehn Tagen zu.150)

149) §§ 62, 66 (Tit. II) bzw. 120, 124 (Tit. III) G. O. v. 11. März 1850.

150) § 142.

Die Mitwirkung des Staates bei Verfassungs- und Verwaltungshandlungen der Gemeinde ist dann wieder ähnlich wie in der Revidierten Städteordnung geregelt, weist aber auch abgesehen von der Verschiedenheit der Aufsichtsbehörden doch einige Abweichungen auf. Das Statut, dessen Bedeutung allerdings wieder vermindert ist, da es nicht notwendig aufgestellt zu werden braucht wie dort und auch keine Abweichungen vom Gesetz enthalten darf, das aber immerhin zur Ergänzung des Gesetzes und zur Festlegung ortseigentümlicher Einrichtungen und Verhältnisse bestimmt ist, bedarf der Begutachtung durch den Kreisausschuß und der Bestätigung durch den Bezirksrat. 151)

Die Mitglieder des Gemeindevorstandes — wie der Magistrat hier genannt wird — die durch absolute Stimmenmehrheit vom Gemeinderat gewählt werden, bedürfen nicht wie bisher sämtlich der Bestätigung. Vielmehr ist sie in den Gemeinden von mehr als 1500 Einwohnern nur für den Bürgermeister und den Beigeordneten. seinen Vertreter., erforderlich, nicht aber für die übrigen Mitglieder, die Schöffen und die besoldeten Mitglieder für besondere Geschäftszweige. In den Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern erfolgt sie durch den König, sonst durch den Regierungspräsidenten. 152) Versagt werden kann sie jedoch nur — das ist eine bedeutsame Neuerung — nach Anhörung des Bezirksrats. Die in der Versagung liegende Rüge der Wahlhandlung hat auch hier deren Ungültigkeit und die Wiederholung der Wahl zur Folge. Verweigert der Gemeinderat die Wiederholung oder wird die Bestätigung auch der neuen Wahl versagt, tritt aber hier anstelle der kommissarischen Verwaltung, wie die Revidierte Städteordnung sie vorsieht, die Ernennung durch den König bezw. den Regierungspräsidenten. 153) In Gemeinden bis zu 1500 Einwohnern bedürfen sämtliche Mitglieder des Gemeindevorstandse, der hier nur aus dem Vorsteher und zwei Schöffen sich zusammensetzt, der Bestätigung durch den Landrat. Sonst gilt dasselbe wie für die größeren Gemeinden, nur daß hier für den König

151) § 8.
152) §§ 27, 29, 31,1
153) § 31,2.

bezw. den Regierungspräsidenten der Landrat, für den Bezirksrat der Kreisausschuß eintritt. 154) So gehen hier neustaatliche und altstaatliche Tendenzen, die hier allerdings wohl der französischen Zentralisationssucht näher stehen als dem altpreußischen Absolutismus, durcheinander: die Einschränkung des Erfordernisses der Bestätigung und der Willkürlichkeit bei ihrer Erteilung und die Ausdehnung der staatlichen Ernennungsbefugnis stehen dicht nebeneinander.

Wie in der Revidierten Städteordnung ist auch hier für eine Reihe von Verwaltungshandlungen der Gemeinde die Genehmigung der Aufsichtsbehörde erforderlich, immerhin geht die Gemeindeordnung in dieser Beschränkung der Gemeindefreiheit nicht ganz so weit wie jene. So besteht das Erfordernis der Genehmigung durch den Bezirksrat für die Veräußerung von Grundstücken und ihnen gleichgestellten Gerechtsamen, nicht aber auch für den Grundstückserwerb, auch nicht für Anleihen überhaupt, sondern nur für solche, durch die der Schuldenbestand der Gemeinde vermehrt wird. 155) Für Steuerauflagen besteht es nur dann nicht, wenn die zu erhebenden Zuschläge „in gleichen Prozenten auf die direkten Steuern gelegt werden“ und „wenn auf die Gewerbesteuer gar keine oder geringere Zuschläge gelegt werden sollen“. 156) Überschreiten die kommunalen Zuschläge die Hälfte der staatlichen Abgaben, so ist die Genehmigung der Bezirksregierung erforderlich, 157) womit zunächst zwar die vorhandenen Regierungen, im Grunde aber die Regierungspräsidenten gemeint sein dürften, da man sich mit dem Plane trug, auch in der Bezirksinstanz das kollegiale durch das bürokratische System zu ersetzen. 158) Der Genehmigung der gleichen Staatsverwaltungsbehörde bedarf die Veräußerung oder wesentliche Veränderung von Sachen, die einen besonderen wissenschaftlichen, historischen oder künstlerischen Wert haben,

---

154) §§ 85, 91.

155) § 45,2 Grundstücksveräußerungen der Gemeinde mit nicht mehr als 1500 Einwohnere bedürfen der Genehmigung des Kreisausschusses § 108b, 1[illegible]3.

156) §§ 47,2. bzw. 107,2 (Tit. III)

157) §§ 47,3 bzw. 107.

158) vgl. Bornhak a. a. O. III. S. 246.

insbesondere von Archiven.[159]) Die auf Sammlungen dieser Art beschränkte Bestimmung der Revidierten Städteordnung ist hier also allgemein auf Sachen von solchem für die Allgemeinheit erheblichem kulturellen Wert ausgedehnt worden. Endlich ist auch bei Veränderungen im Genusse von Gemeindenutzungen, bei Einführung von Gemeindenutzungsabgaben und eines Einzugs- oder Einkaufsgeldes, sowie bei der Verteilung der Gemeindedienste auf die Gemeindemitglieder, dann, wenn sie nicht wie gesetzlich vorgesehen, nach dem Maßstabe der Gemeindeabgaben und in deren Ermangelung der direkten Steuern verteilt werden sollen, die Genehmigung der Aufsichtsbehörden notwendig.[160])

Auch die staatliche Aufsichtstätigkeit auf besonderen Anruf kennt die Gemeindeordnung ebenso wie die beiden früheren Städteordnungen. Das Beschwerderecht Einzelner gegenüber Entscheidungen in Gemeindeangelegenheiten behält sie bei, bildet es aber durch Einführung einer Ausschlußfrist von vier Wochen wirksam fort.[161]) Einen besonderen Anwendungsfall bedeutet die Beschwerde der Gemeindewähler über das Verfahren bei der Wahl des Gemeinderats, die aber nur binnen zehn Tagen von der Bekanntmachung der Wahl ab erhoben werden kann. Binnen zwanzig Tagen von der Bekanntmachung an, hat die Aufsichtsbehörde, wenn in der Tat „erhebliche Unregelmäßigkeiten" stattgefunden haben, die Ungültigkeit der Wahl zu erklären, und zwar durch eine mit Gründen versehene Entscheidung.[162]) In dieser Gestaltung liegt ein doppelter Fortschritt: einmal nämlich die größere Sicherheit und Wirksamkeit der Beschwerdeführung durch die Einführung der Ausschlußfrist und dann die Einschränkung des freien Ermessens der Aufsichtsbehörde in neustaatlichem Sinne durch das Erfordernis einer Begründung der Entscheidung.

Der Fall eines Konflikts zwischen Gemeindevorstand und Gemeinderat ist dahin geregelt, daß der Gemeindevorstand bezw. bei Gemeinden mit der vereinfachten Verfassung des

159) §§ 48 bzw. 109.
160) §§ 45,2 bezw. 108,2; §§ 46 bezw 106, §§ 49 bezw. 110.
161) § 139.
162) §§ 25 bzw. 83.

Titels III der Gemeindevorsteher einen Gemeinderatsbeschluß — den er dem Gemeinwohl für nachteilig erachtet — zu beanstanden hat, worauf, wenn der Versuch einer Einigung in der nächsten Gemeinderatssitzung ergebnislos bleibt, die Aufsichtsbehörde entscheidet. 163)

Weisen alle diese Bestimmungen viele übereinstimmende Züge mit den früheren Städteordnungen, insbesondere mit der Revidierten Städteordnung auf, so bieten die von der Gemeindeordnung normierten aufsichtsrechtlichen Zwangsbefugnisse wieder bedeutsame Besonderheiten. Mehr ein Notbehelf als eine Zwangsmaßregel, bei dem jedoch wie bei der letzteren die Tätigkeit der Gemeindeorgane durch diejenige der Aufsichtsbehörde ersetzt wird, ist die Bestimmung, daß bei Beschlußunfähigkeit der Gemeindebehörden wegen Ausschließung von Mitgliedern, die bei der Verhandlung über Rechte und Pflichten der Gemeinde erfolgen muß, wenn darin liegende persönliche Interessen der Mitglieder mit dem Gemeindeinteresse kollidieren würden, die Aufsichtsbehörde das Interesse der Gemeinde zu wahren und ihr nötigenfalls einen Vertreter zu bestellen hat. 164) Doch kennt die Gemeindeordnung auch zwei scharfe aufsichtsrechtliche Zwangsmaßnahmen gegen die Gemeinde. Der Gemeinderat kann ebenso wie der Gemeindevorstand für die Dauer von höchstens einem Jahre durch den Minister des Innern vorläufig seiner Verrichtungen enthoben werden, die inzwischen von besonders zu bestellenden Kommissaren auszuüben sind. Die endgültige Regelung hat im Wege der Gesetzgebung zu erfolgen. 165) Ohne diesen Vorbehalt wäre die Suspension eine sehr merkwürdige Aufsichtsbestimmung, denn dann bezöge sich die Mängelrüge nicht auf die Wahlhandlungen in materieller Hinsicht, auf ihr Ergebnis, sondern auf die Handlungen der Gemeinderatsmitglieder, z. B. ihre Beschlüsse, wobei aber die Vermutung gelten müßte, daß sie nur zu der betreffenden Zeit der Vornahme und unter den gegebenen Verhältnissen, bei

---

163) §§ 53,2 bzw. 114,2.
164) §§ 40 bzw. 100.
165) § 143.

der Behandlung der gerade vorliegenden Gegenstände dem Gemeinwohle nachteilig sein würden, daß die Gewählten dann weiterhin aber, nachdem die Kommissare sie hierin ersetzt und vertreten hätten, wieder zu ordnungsmäßiger Tätigkeit imstande sein würden. So betrachtet, wäre die Befugnis der Suspension aber durch die Beanstandungsbefugnis schon überflüssig gemacht und lediglich ein auf die Dauer mit dem geordneten Gange der Gemeindeverwaltung gar nicht vereinbares politisches Kampfmittel des Staates. Durch den Vorbehalt indes der endgültigen Entscheidung der Angelegenheit durch ein Staatsgesetz, das naturgemäß auch die Auflösung des Gemeinderats aussprechen kann, wird die Suspension zur Vorwegnahme der Wirkungen dieser Auflösung, die man ihrerseits nicht durch einseitigen Verwaltungsakt, sondern durch ein Gesetz verfügt wissen wollte; im Interesse der Handlichkeit des Aufsichtsmittels schickte man ihr die vorläufige Suspension voran, was noch den Vorteil hatte, daß der letzte so einschneidende Schritt aufgeschoben und vielleicht ganz verhütet werden konnte.. Gesetzliche Gründe für die Suspension sind nicht aufgestellt, sie ist also dem pflichtmäßigen Ermessen des Ministers anheim gegeben. Entspricht letzterer Umstand auch durchaus nicht dem Gedanken des Rechtsstaats, so suchte man ihm doch durch jenes Erfordernis der Entscheidung im Wege der Gesetzgebung gerecht zu werden, deren sonderbare hier zu erfüllende Aufgabe sich mit derjenigen der späteren Verwaltungsgerichtsbarkeit vergleichen läßt. Eine zweite sehr wichtige Zwangsbefugnis, welche die Gemeindeordnung zum ersten Male normiert, ist die sogenannte „Zwangsetatisierung“. Gemäß § 141 läßt nämlich, „wenn der Gemeinderat es unterläßt oder verweigert, die der Gemeinde gesetzlich obliegenden Leistungen auf den Haushaltsetat zu bringen oder außerordentlich zu genehmigen“, der Regierungspräsident „nach Beratung mit dem Bezirksrat unter Anführung des Gesetzes die Eintragung in den Etat von Amts wegen bewirken oder stellt beziehungsweise die außerordentliche Ausgabe fest“. Hier haben wir die zwangsweise Mängelabstellung derart, daß die Aufsichtsbehörde die fehlende Gemeindehandlung durch ihre eigene Handlung mit Wirkung für die Gemeinde

ersetzt. Dabei ist, wie Otto Mayer betont.166) „Pflichtigerklärung" und „Zwangseinschreibung" auseinander zu halten. Die Pflicht der Gemeinde zu der betreffenden Leistung muß im Gesetz begründet sein, die Zwangseintragung in den Etat ist die aufsichtsrechtliche Befugnis, die Gemeinde zur Erfüllung dieser Pflicht anzuhalten. Da diese Maßnahme der Durchführung einer gesetzlichen Leistungspflicht dient und da die Aufsichtsbehörde — der Regierungspräsident nach Beratung mit dem Bezirksrat — sie nur unter Anführung des verpflichtenden Gesetzes vornehmen darf, steht auch sie in vollem Einklange mit den Forderungen des Rechtsstaats.

Wie dieser Überblick über das Aufsichtsrecht der Gemeindeordnung vom 11. März 1850 zeigt, haften auch ihr noch vielerlei Mängel an, insbesondere ist die in ihr festgehaltene, wenn auch eingeschränkte Abhängigmachung von Gemeindehandlungen, auch wo sie die Gemeindesphäre in keiner Weise überschreiten, von der Genehmigung der Aufsichtsbehörde noch durchaus altstaatlich-eudämonistisch. Immerhin aber hat sie mit der Beanstandung und der Zwangsetatisierung zwei vollkommen neustaatlich gestaltete Aufsichtsbefugnisse gebracht, die denn auch trotz ihrer kurzen Geltungsdauer der weiteren Entwicklung des preußischen Kommunalaufsichtsrechts unverloren geblieben sind. Analog der Aufsicht über die einzelnen Gemeinden ist die Aufsicht über die Samtgemeinden des Titels IV geregelt, über welche das ja für die ganze Monarchie bestimmte Gemeindegesetz Bestimmung treffen mußte, um den Bürgermeistereien der Rheinlande gerecht zu werden. Wie die Geschichte des Gemeinderechts überhaupt, so weicht auch die Entwicklung des Aufsichtsrechts, wie sie sich im Westen der Monarchie vollzogen hat, von derjenigen in den östlichen Provinzen in mannigfacher Weise ab.

---

166) Deutsches Verwaltungsrecht II S. 421, 422. Vgl. auch 2. Auflage, S. 718, 729.

2. Die Geschichte der Kommunalaufsicht im rheinisch-westfälischen Rechtsgebiet.

Die Geschichte des rheinischen Rechts bietet ein Beispiel dafür, wie lediglich aus der Idee geborene Neuerungen, wofern sie nur einigermaßen günstige Vorbedingungen finden, auch bei einem plötzlichen Bruch mit dem geschichtlich Gewordenen bis zu einem gewissen Grade imstande sein können, sich dauernd gegen die bisherigen geschichtlichen Gegebenheiten zu behaupten. Die Gemeindeverfassung, die durch Erlaß der französischen Konsularregierung vom 24. Floreal des Jahres VIII in den vier linksrheinischen Departements eingeführt wurde, welche nach der französischen Besitzergreifung durch den vom Direktorium entsandten Regierungskommissar Rüdler eingerichtet worden waren und die später auch die rechtsrheinischen Vasallenstaaten Napoleons, insbesondere das Königreich Westfalen und das Großherzogtum Berg mit nur geringen Abweichungen erhielten, hat sich bis 1845 nahezu vollständig rein erhalten und hat zu bleibenden Einrichtungen geführt, die noch heute bestehen.[167] Diese auf das berühmte französische Gesetz vom 28. Pluviose VIII zurückgehende Munizipalverfassung ist durch die völlige Gleichstellung von Stadt und Land und eine straffe Zentralisation unter fast völliger Verdrängung des Kollegialsystems durch das Bürosystem gekennzeichnet. An der Spitze der Gemeinde steht ein Maire mit je nach Größe der Gemeinde einem oder mehreren Adjunkten. Dazu treten bei den Gemeinden mit über 5000 Einwohnern je nach ihrer Größe ein oder mehrere Polizeikommissare. Die Adjunkten sind die Unterbeamten des Maire, dieser und die Polizeikommissare stehen unmittelbar unter dem Präfekten. Daneben besteht ein wenig einflußreicher Munizipalrat von je nach der Größe der Gemeinden zehn, zwanzig oder dreißig Mitgliedern, der aber nur einmal im Jahre zu einer ordentlichen Tagung von zwei Wochen Dauer zusammentritt und zu außerordentlichen Tagungen nur durch den Präfekten berufen werden kann. Da bei der bürokratischen Unterordnung unter diesen französischen

167) Vergl. hierzu und zum Folgenden: Geffcken, Die Städte der Rheinprovinz in den Schriften d. Vereins f. Sozialpol. Bd. 117, S. 246, 247.

Beamten die von der neuen Gemeindeverfassung erforderten zahlreichen Gemeindebeamten, um ihre Obliegenheiten wahrnehmen zu können, der französischen Sprache mächtig sein mußten, so machte sich bei der Fülle von Gemeinden bald ein Mangel an geeigneten Personen fühlbar, was die Präfekten veranlaßte, mehrere Gemeinden einem Maire zu unterstellen und auch einen gemeinsamen Munizipalrat zu bilden. So entstanden aus einer Notmaßnahme die Mairieen oder Bürgermeistereien, die durch den Konsularerlaß vom 11. Messidor X ohne Einschränkung gesetzlich sanktioniert wurden.168) Bald waren die Städte zu zählen, die nicht zu solch einer Samtgemeinde gehörten. Aber weder die Einzelgemeinden noch die Samtgemeinden können als Kommunalverbände angesprochen werden. In der ersten Zeit wurden der Maire und die Adjunkten wie die Polizeikommissare in größeren Gemeinden von der Pariser Regierung, in kleineren vom Präfekten ernannt, desgleichen die Mitglieder des Munizipalrats durch Ernennung seitens der Pariser Regierung bestellt. Das Senatuskonsult vom 16. Thermidor X führte hierin eine Änderung insofern herbei, als den Kantonalversammlungen, auf deren Zusammensetzung die Regierung allerdings auch einen erheblichen Einfluß ausübte, das Recht verliehen wurde, in größeren Gemeinden aus der Zahl der hundert höchstbesteuerten Einwohner einer jeden Gemeinde für jede Munizipalratsstelle zwei Kandidaten zu präsentieren, unter denen die Regierung die Wahl haben sollte. Die Ernennung des Maire aber und der Adjunkten wurde für alle Gemeinden auf die Mitglieder der Munizipalräte beschränkt, in welchen der Maire gemäß Erlaß vom 2. Pluviose IX auch den Vorsitz zu führen hatte.169) Er blieb aber durchaus Staatsverwaltungsbeamter und Organ des Präfekten und die Zuständigkeit des Munizipalrats beschränkte sich auf die Beratung der Gemeindebedürfnisse und einiger ausdrücklich bestimmter Gegenstände wie der Aufnahme von Anleihen und der Einleitung von Prozessen, auf die Verteilung der Gemeindedienste und Gemeindenutzungsrechte und endlich auf einige

168) Vgl. ebenda S. 249.

169) Vgl. Geffcken a. a. O. S. 247, 248.

Kontrollbefugnisse, wie die vorläufige Rechnungsabnahme, die aber endgültig durch den Unterpräfekten erfolgte.[170]) Von einer Kommunalaufsicht kann unter solchen Umständen natürlich keine Rede sein, denn die Verwaltung der Gemeinde ist hier ja nicht Selbstverwaltung, sondern reine Staatsverwaltung, es fehlt das rechtlich abgegrenzte Tätigkeitsgebiet, das allein als Gegenstand der staatlichen Aufsicht inbetracht käme.

Die Versuche der preußischen Regierung, den 1815 zurückgewonnenen Provinzen Cleve-Berg und Niederrhein, die 1824 zur Rheinprovinz vereinigt wurden, die preußische Gemeindeverfassung zu geben, blieben lange ergebnislos. Im Jahre 1826 wurde dem ersten rheinischen Provinziallandtage die Absicht der Regierung eröffnet, die rheinische Gemeindeverfassung entsprechend der Steinschen Städteordnung zu regeln. Der Landtag erklärte sich aber gegen die Städteordnung von 1808 und arbeitete einen eigenen Entwurf aus, in welchem Stadt und Land allerdings getrennt behandelt, sonst aber die Eigentümlichkeiten der rheinischen Gemeindeentwicklung berücksichtigt wurden. Im Landtagsabschied vom 13. Juli 1827 sagte die Regierung dem Provinziallandtage die Berücksichtigung seiner Wünsche zu. Doch im Jahre 1831 ward ein neuer Versuch gemacht, die Gemeindeverfassung der Rheinprovinz der in Preußen vorwiegend bestehenden einzuordnen: dem Stande der Städte wurden die Städteordnungen von 1808 und von 1831 zur Wahl gestellt. Er lehnte jedoch beide ab mit der Begründung, daß keine von beiden für die Rheinprovinz passe, für die an der Gleichstellung von Stadt und Land und am Bürosystem festgehalten werden müsse. Auch der vierte rheinische Provinziallandtag erklärte sich in einem von der Regierung über die Einführung der Revidierten Städteordnung erforderten Gutachten gegen diese, indem er größere Selbständigkeit für die rheinischen Gemeinden, aber Beibehaltung ihrer Besonderheiten verlangte.[171]) Die Regierung gab schließlich ihrerseits nach und erließ die Gemeinde-

170) Vgl. ebenda.

171) Vgl. zu dieser Entwicklung: Geffcken a. a. O. S. 254, 255 u. Rönne-Simon, a. a. O. S. 63, 64. Ferner auch: Dasbach, Die rhein. Landgemeindeordnung vom 23. Juli 1845, S. 5, 6 u. Fusbahn, Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung. S. 38 ff.

ordnung vom 23. Juli 1845, welche die Wünsche der Rheinländer weitgehend berücksichtigte. Eine entscheidende Neuerung aber brachte sie insofern, als der Munizipalrat, der „Gemeinderat", wie er deutsch genannt wurde, nunmehr in ein beschließendes Organ umgewandelt erscheint, dessen Beschlüsse in „denjenigen Angelegenheiten, welche nur das besondere Interesse der Gemeinde und namentlich die Vermögensverwaltung betreffen", entscheidend sind, während sie freilich in anderen Angelegenheiten nur als Gutachten behandelt werden.[172] Diesen Anfängen der Selbstverwaltung entsprechen auch Anfänge der Kommunalaufsicht, insofern als die Gemeindeordnung an die Stelle der bisherigen eigenen Verwaltungstätigkeit des Staates staatliche Aufsichtsbefugnisse zu setzen beginnt. Daß die Staatsaufsicht eine sehr weitgehende ist, kann nach Lage der Dinge nicht auffallen. Schließlich begegneten sich in der rheinischen Gemeindeordnung von 1845 die altstaatlichen Bestrebungen, dem Staate ein möglichst ausgedehntes Aufsichtsrecht zu sichern, mit der überlieferten französischen Zentralisation. Die allgemeinen Aufsichtsbestimmungen des § 114 sind eine wörtliche Übertragung des § 139 Rev. St. O., nur daß hier als Objekte der Staatsaufsicht Gemeinden und Bürgermeistereien genannt sind. § 115 bestellt außer den Regierungen auch die Landräte zu Aufsichtsorganen in den ihnen übertragenen Angelegenheiten. Die Gemeindevorsteher der Einzelgemeinden und der Bürgermeister, der an der Spitze einer Bürgermeisterei steht, aber gewissermaßen in jeder der in ihr vereinigten Einzelgemeinden den Bürgermeisterposten bekleidet und durch den Gemeindevorsteher nur vertreten wird, wie er denn in seiner Wohngemeinde auch zugleich Gemeindevorsteher ist, werden ernannt, und zwar die ersteren auf Vorschlag des Bürgermeisters durch den Landrat aus Mitgliedern des Gemeinderats, der Bürgermeister aber auf Vorschlag des Landrats von der Regierung, in Städten von mehr als 10 000 Einwohnern vom Könige und zwar möglichst aus angesehenen Eingesessenen. Auch die beiden dem Bürgermeister unterstellten Beigeordneten werden auf Vorschlag des

172) § 88 rhein. G. O. v. 23. Juli 1845.

Landrats von der Regierung ernannt.[173] Diese Beamten, in denen wir den Maire und seine Adjunkten wieder erkennen, sind also noch immer mehr Staats- als Gemeindebeamte. Wirkliche Aufsichtsbestimmungen aber finden wir, wo die Mitwirkung des Staates bei Beschlüssen des von den Inhabern des Gemeinderechts, nämlich den Meistbeerbten[174]) und den besonders mit dem Gemeinderecht Beliehenen, zu wählenden Gemeinderats geordnet ist. So ist für die Veräußerung von Grundstücken die Aufnahme von Anleihen, die Bestimmung über die Verwendung von Kapitalien, die Anstellung von Prozessen über Gemeindeberechtigung oder über die Substanz des Gemeindevermögens und zum Abschluß von Vergleichen über derartige Gegenstände, sowie zur Verteilung von Gemeindeauflagen, die Genehmigung der Regierung erforderlich, zur Veräußerung von Sachen, die einen wissenschaftlichen, historischen oder Kunstwert haben, die Genehmigung des Ministers des Innern, zu außeretatsmäßigen Ausgaben diejenige des Landrats.[175] Der Gemeinderat hat sogar das Recht, Pflichtverletzungen oder Vernachlässigungen des Gemeindevorstehers oder des Bürgermeisters dem Landrat anzuzeigen, der seinerseits an die Regierung berichtet, gegen deren Entscheidung Berufung an die höhere Verwaltungsbehörde oder in geeigneten Fällen der Rechtsweg zulässig ist.[176] Andererseits soll der Bürgermeister, wenn er die Überzeugung hat, daß ein Gemeinderatsbeschluß den Gesetzen widerspricht oder dem Gemeinwohl wesentlichen Nachteil bringen würde, seine Ausführung versagen und falls er bei nochmaliger Beratung keine Einigung erzielen kann, an den Landrat berichten, der den Gemeinderat persönlich vernehmen und den Einigungsversuch wiederholen kann, nach dessen abermaligem Scheitern er die Verhandlung mit seinem Gutachten der Regierung zur Entscheidung vorzulegen hat.[177] Die Regelung ist also ganz ähnlich wie diejenige

173) §§ 72 ff; 103 ff. — Vgl. auch Bornhak, a. a. O. III. S. 46 ff.

174) Vgl. § 33 rhein. G. O.

175) §§ 95, 97, 98; § 96; § 90 ebenda.

176) § 101.

177) § 88,2.

des Konflikts zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung in der Revidierten Städteordnung, nur daß hier der erste Bericht an den Landrat geht und daß hier dieser als Regierungskommissar gesetzlich bestimmt ist.

Dem Landrat liegt auch die Prüfung und Feststellung der Rechnungen und die Prüfung des Etats ob, dessen Ausführung er gemäß § 89,2, wenn gesetzliche Bestimmungen darin verletzt sind, zu suspendieren hat, um ihn dann gemäß der einzuholenden Regierungsentscheidung festzustellen und dem Bürgermeister zur Ausfertigung zuzufertigen. Diese repressive Beanstandung des Etats verdient jedenfalls den Vorzug vor seiner präventiven Genehmigung, wie sie allerdings nicht einmal die Revidierte Städteordnung kannte. Einen Vorläufer der Zwangsetatisierung kann man in der Bestimmung des § 87,2 erblicken, wonach die Regierung, wenn der Gemeinderat sich weigert, über die Art der Ausgabendeckung einen Beschluß zu fassen oder einen ungesetzlichen oder der Genehmigung bedürftigen, aber nicht genehmigten Beschluß abzuändern, „die fehlende Summe nach dem Maßstabe der Staatssteuern auf die Gemeindeangehörigen verteilen und zur Gemeindekasse erheben" läßt. Nur daß hier nicht bloß die Verpflichtung zur Aufbringung erzwungen, sondern die Aufbringung selber durch die Regierung veranlaßt wird — ein Eingriff, wie er eben nur Gemeinden mit unentwickelter Selbstverwaltung gegenüber möglich ist. Ebenso kann, wenn der Gemeinderat zweimal hintereinander trotz ordnungsmäßiger Berufung nicht in beschlußfähiger Zahl erscheint, sein Beschluß durch den Landrat ersetzt werden. 178) Endlich ist, wenn der Gemeinderat fortgesetzt seine Pflichten verletzt oder in Unordnung und Parteiung verfällt, und jene Maßnahme nicht ausreicht, seine Auflösung zulässig. 179)

Diese sehr weitgehende Staatsaufsicht gegenüber einer noch in den Anfängen stehenden Selbstverwaltung hat elf Jahre lang ihre Geltung in der Rheinprovinz behauptet mit der geringen Unterbrechung während der kurzen Gel-

---

178) § 64,2.
179) § 71.

tungsdauer der Gemeindeordnung vom 11. März 1850, deren Einführung allerdings gerade im Westen der Monarchie am weitesten gedieh, die aber bei der so bald schon erfolgenden Sistierung nachhaltigen Einfluß natürlich nicht üben konnte. Erst die Städteordnung für die Rheinprovinz vom 15. Mai 1856, die nun doch die so lange schon erstrebte verfassungsrechtliche Scheidung von Stadt und Land wenigstens grundsätzlich vollzog, das Bürosystem jedoch bestehen ließ und das Kollegialsystem nur fakulativ einführte,180) brachte wie diese Grundlagen der östlichen Gemeindeverfassung den rheinischen Städten auch das im Osten geltende Kommunalaufsichtsrecht,181) womit sie sich in dieser Hinsicht der allgemeinen Entwicklung des Aufsichtsrechts einfügen. Für die Landgemeinden aber wurde durch das Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Mai 1856 die Gemeindeordnung vom 23. Juli 1845 im wesentlichen beibehalten und damit auch ihren Aufsichtsbestimmungen die weitere Geltung gesichert.

Eine zunächst ganz parallele, dann aber etwas abweichende Entwicklung finden wir im benachbarten Westfalen, wo — wie wir schon sahen182) — ebenfalls das französische System der Gemeindeverfassung in Geltung stand, wiewohl es formell nicht nur auf französischen, sondern auch auf königlich westfälischen und großherzoglich bergischen Gesetzen beruhte. Auch hier blieb nach dem Rückfall der die Provinz Westfalen bildenden Landesteile an Preußen diese Gemeindeverfassung und damit auch die staatliche Bevormundung der Gemeinden zunächst bestehen. Dann aber wurde den größeren Städten durch Kabinettsordre vom 18. März 1835 (G. S. S. 40) die Revidierte Städteordnung vom 31. März 1831 verliehen, die durch Verordnung vom 31. Oktober 1841 (G. S. S. 322) allgemein in Städten von 2500 Einwohnern und darüber eingeführt wurde. Für die Gemeinden unter 2500 Einwohnern aber erging unter dem gleichen Datum die Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen (G. S. S. 297). Doch

---

180) § 66 St. O. f. d. Rheinprovinz vom 15. 5. 1856.
181) §§ 81—86 a. a. O.
182) Vgl. oben, S. 80.

wurde es den Städten freigestellt, die Landgemeindeordnung zu beantragen und umgekehrt.[183] Auch die Landgemeindeordnung von 1841, die die Aufsicht über Gemeinden und Ämter, Kommunalverbände, wie sie in Anlehnung an die französischen Bürgermeistereien mehrere Gemeinden als Samtgemeinde mit Amtmann und Amtsversammlung als Organen bilden konnten, dem Landrat teils als selbständiger Behörde, teils als ständigem Regierungskommissar, und der Regierung übertrug,[184] hatte ihre Aufsichtsbestimmungen wörtlich aus der Revidierten Städteordnung übernommen.[185] Demgemäß galt nunmehr für sämtliche Gemeinden Westfalens das Aufsichtsrecht in der Prägung der Revidierten Städteordnung, und die Geschichte der Aufsicht über die Städte und Landgemeinden Westfalens fügt sich somit schon hier der allgemeinen Geschichte der Kommunalaufsicht in Preußen ein. Der Versuch der Vereinheitlichung des preußischen Gemeinderechts durch die Gemeindeordnung vom 11. März 1850 mißlang zwar, wie wir wissen. Und die westfälischen Landgemeinden standen unter der auch noch immer sehr weitgehenden, in erster Linie dem Amtmann übertragenen Aufsicht der Landgemeindeordnung für Westfalen vom 19. März 1856 (G. S. S. 265)[186] viel freier da, als die noch von den Patrimonialherren abhängigen Landgemeinden des Ostens. Das Aufsichtsrecht der Städteordnung gleichen Datums[187] aber glich — abgesehen davon, daß sie als erste Aufsichtsinstanz nur für Städte von mehr als 10 000 Einwohnern die Regierung, sonst aber den Landrat einsetzte — auch wieder völlig dem ihres Vorbildes, der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853.[188]

---

183) § 1,3 V. v. 31. 10. 1841.

184) § 123 Abs. 1 L. G. O. v. 31. 10. 1841.

185) § 123 Abs. 2 a—e, a. a. O.

186) Vgl. insbes. §§ 41, 74 Abs. 2. §§ 46—48, 50, 53, 54, 56, 57, 80—83. westf. L. G. O v. 19. März 1856.

187) G. S. 1856, S. 237.

188) § 76 — §§ 77—82 St. O. f. Westfalen.

3. Das Aufsichtsrecht nach der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. 189)

Werfen wir einen kurzen Blick auf dieses Aufsichtsrecht, so ergibt sich, daß es wesentlich Neues nicht enthält, vielmehr eine Kombination der Aufsichtsbestimmungen darstellt, wie sie in den früheren Städteordnungen und in der Gemeindeordnung von 1850 enthalten waren. Es erübrigt daher hier nur eine kurze Übersicht über diese Bestimmungen nach dem früher durchgeführten Einteilungsprinzip. An Rechten auf bloße Kenntnisnahme hat die Aufsichtsbehörde — gemäß § 76 St. O. v. 1853 hier wieder die Regierung und in den höheren Instanzen der Oberpräsident und der Minister des Innern — die Befugnis, eine Abschrift des Etats und des Rechnungsfeststellungsbeschlusses zu verlangen.

Das wirksame Mittel, in Ausübung ihres Beobachtungs- und Rügerechts aus eigner Initiative einzugreifen, gewährt ihr auch hier — wie nach der Gemeindeordnung von 1850 — die Befugnis, bei Beschlüssen der Stadtverordneten, die ihre „Befugnisse überschreiten, gesetz- oder rechtswidrig sind, oder das Staatswohl verletzen, den Vorstand der Stadtgemeinde zur vorläufigen Beanstandung der Ausführung zu veranlassen.“ 190) Auf den Bericht des Gemeindevorstands, der die Stadtverordneten benachrichtigen muß, hat sie sodann ihre mit Gründen versehene Entscheidung zu geben. Di selbständige Beanstandungsbefugnis des Gemeindevorstandes erstreckt sich außer auf die genannten Beschlüsse gemäß § 56,2 auch auf solche, die das Gemeindeinteresse verletzen. 191) In diesem kleinen Unterschiede zwischen den beiden Beanstandungsbefugnissen kommt die neustaatliche Vermeidung der eudämonistischen Fürsorge seitens der Aufsichtsbehörde zu klarem Ausdruck. An der zum Teil eudämonistischen Mitwirkung des Staates bei Gemeindehandlungen

189) Seit durch Gesetz vom 19. März 1877 (G. S. S. 107) die Provinz Preußen in Ost- und Westpreußen geteilt wurde, gilt die Städteordnung vom 30. Mai 1853 für die „sieben östlichen Provinzen“.

190) § 77 St.O. v. 30. Mai 1853.

191) auch gegenüber Beschlüssen des Magistrats: § 57,2 a. a. O.

hat sich jedoch nichts Wesentliches geändert. Das Statut, das hier wieder fakultativ ist, bedarf nach wie vor der Bestätigung,[192] das Erfordernis der Bestätigung für die Wahl der Magistratsmitglieder ist in vollem Umfange wiederhergestellt worden. Bei Nichtbestätigung auch einer neuen Wahl, Verweigerung der Wahl seitens der Stadtverordneten oder Wiederwahl des Nichtbestätigten ist die Regierung — wie nach der Revidierten Städteordnung — befugt, die Stelle auf Kosten der Stadt kommissarisch verwalten zu lassen, bis eine Wahl die Bestätigung erlangt.[193] Von Verwaltungshandlungen bedürfen auch hier wieder die Veräußerung von Grundstücken und ihnen gleichgestellten Gerechtsamen, die Aufnahme von Anleihen, wenn sie Schuldenaufnahme bedeutet, die Veränderung im Genusse von Gemeindenutzungen und endlich die Veräußerung oder wesentliche Veränderung von Sachen, die einen besonderen historischen, wissenschaftlichen oder Kunstwert haben, der Genehmigung der Aufsichtsbehörde, ebenso die Einführung eines Einzugs-, Einkaufs- oder Eintrittsgeldes.[194] Bei der Besteuerung geht das Erfordernis der Genehmigung sogar weiter als früher.[195] Für die Festsetzung der Besoldungen ist sie nur insoweit erforderlich, als die Besoldungen des Bürgermeisters und der Magistratsmitglieder in Frage kommen.[196] Mit der Zwitterstellung des Bürgermeisters als Gemeinde- und Staatsbeamter hängt es zusammen, daß die Übertragung von durch ihn zu besorgenden Geschäften auf ein anderes Magistratsmitglied ebenfalls der Genehmigung der Aufsichtsbehörde bedarf.[197] Im Konfliktsfall zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung steht ihr die Entscheidung dann zu, wenn die Verständigung, zu deren Herbeiführung auch von jedem der beiden Organe die Einsetzung einer gemeinschaftlichen Kommission verlangt werden kann, mißlingt.[198] Diese

192) § 11 a. a. O.
193) § 33 a. a. L.
194) § 52 a. a. O.
195) § 53 a. a. O
196) § 64 a. a. O.
197) § 62 a. a. O
198) § 36 a. a. O.

letztgenannte Befugnis ist eine bedeutsame Neuerung. Das Beschwerderecht Einzelner über Gemeindeangelegenheiten ist ebenso geregelt wie in der Gemeindeordnung von 1850.[199])

Das gleiche gilt von der Zwangsetatisierung, nur daß gemäß dem wieder eingetretenen Ersatz der Selbstverwaltungsorgane der höheren Kommunalverbände durch Staatsverwaltungsbehörden als Aufsichtsinstanzen an die Stelle des unter Mitwirkung des Bezirksrats entscheidenden Regierungspräsidenten hier wieder die Regierung getreten ist.[200])

Endlich wird als äußerste Zwangsmaßnahme die Befugnis des Königs, die Stadtverordnetenversammlung aufzulösen, wieder eingeführt. Doch ist hierzu ein Antrag des Staatsministeriums erforderlich. Bis zu höchstens sechs Monaten kann eine kommissarische Verwaltung eingerichtet werden. Innerhalb dieser Zeit hat eine Neuwahl zu erfolgen.[201])

In disziplinarer Hinsicht werden die städtischen Beamten, wie nach den früheren Städteordnungen,[202]) auch hier noch lediglich als mittelbare Staatsbeamte behandelt, die der Regierung als vorgesetzter Behörde untergeordnet sind.

Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 begnügt sich damit, inbetreff der Dienstvergehen der Bürgermeister, der übrigen Magistratsmitglieder und der sonstigen Gemeindebeamten, die darauf bezüglichen Gesetze für anwendbar zu erklären, worunter in erster Linie das Gesetz betreffend die Dienstvergehen der nicht richterlichen Beamten, die Versetzung derselben auf eine andere Stelle oder in den Ruhestand vom 21. Juli 1852 (G. S. S. 465) zu verstehen ist.

---

199) § 76 a. a. O.
200) § 78 a. a. O.
201) § 79 a. a. O.
202) § 205 St. O. v. 1808, §§ 100, 103 St. O. v. 1831.

Literatur.

Graf Adelmann v. Adelmannsfelden, Die Grundlagen der Verfassung und des Verwaltungssystems der hohenzollernschen Fürstentümer. Diss. Greifswald 1899.

Anschütz, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat vom 31. Januar 1850. 1. Bd. Berlin 1912.

Anschütz-Dochow, Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen. Berlin 1908.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat. Berlin 1907.

v. Arnstedt, Alte und neue Gedanken über die Reorganisation der inneren Verwaltung in Preußen, im Verwaltungsarchiv. 12. Bd. Berlin 1904. S. 326—328.

Berthelemy, Les institutions municipales de la France, leur évolution au cours du XIX siècle in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 123.

v. Bassewitz, Die Kurmark Brandenburg, ihr Zustand und ihre Verwaltung unmittelbar vor dem Ausbruche des französischen Krieges im Oktober 1806. Leipzig 1847.

Derselbe, Die Kurmark Brandenburg während der Jahre 1809 und 1810. Leipzig 1860.

Belian, im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 31 (1909/10) S. 846.

Bertram, Die im Regierungsbezirk Wiesbaden bestehenden Landgemeindeverhältnisse. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. Leipzig 1890. S. 309—327.

v. Bitter, Handwörterbuch der preußischen Verwaltung. Leipzig 1911.

v. Blume, Über deutsche Selbstverwaltung. Akademische Rede. Tübingen 1917.

Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Berlin 1884.

Derselbe, Preußische Staats- und Rechtsgeschichte. Berlin 1903.

v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze.
Bd. I: 22. Aufl. Berlin 1918 und 10. Aufl. Berlin 1889.
Bd. II: 19. Aufl. Berlin 1912, Bd. III: 18. Aufl. Berlin 1910

Brie, Theorie der Staatenverbindungen. Stuttgart 1886.

Brüning, Die preußische Verwaltungsgesetzgebung für die Provinz Hannover nebst den hannoverschen Gemeindeverfassungsgesetzen. Braunschweig 1884.

Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte. Leipzig 1908.

v. Buchka, Die Staatsaufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Städte in Brandenburg-Preußen vor der Revolution von 1848, ausschließlich der 1814/15 erworbenen Gebiete, im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 37 (1915/16), S. 50—53.

Derselbe, Die Staatsaufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Stadtgemeinden im Geltungsbereiche der Städteordnung vom 30. Mai 1853, ebenda, S. 68—71.

Derselbe, Die Staatsaufsicht über die Kommunalangelegenheiten der Städte in Preußen. Geschichtliche Entwicklung in den seit 1814/15 erworbenen Gebieten. I: S. 81 ff. II: S. 97 ff. a. a. O.

Bühler, Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung. Berlin, Stuttgart, Leipzig 1914.

Capponi, über den Einfluß Rousseaus auf die Französische Revolution im „Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie VI, 1. (Oktober 1912.)

Dasbach, Die rheinische Landgemeindeordnung vom 23. Juli 1845.

Denkschrift der Stadt Breslau zur Jahrhundertfeier der Selbstverwaltung: Die Steinsche Städteordnung in Breslau. Breslau 1909.

ten Doornkoat Koolmann im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 32. (1910/11), S. 17 ff.

Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. Tübingen 1913.

Friedrichs, Die Gesetzgebung über die allgemeine Landesverwaltung und über die Zuständigkeit der Verwaltungs- und Verwaltungsgerichtsbehörden. Berlin 1908.

Fuß, Schleswig-Holstein mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Kiel, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. II. Band. Königreich Preußen. Leipzig 1906. S. 3—74.

Fusbahn, Magistrats- und Bürgermeistereiverfassung. Diss. Bonn 1910.

Geffcken, Die Städte der Rheinprovinz mit besonderer Berücksichtigung der Stadt Köln a. Rh., in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik: Verfassung und Verwaltungsorganisation der Städte. I. Band. Königreich Preußen. Leipzig 1906. S. 243—288.

Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht. Berlin 1868. II. Band: 1873. III. Band: 1881. IV. Band: 1913.

Derselbe, Die Steinsche Städteordnung. Akademische Rede am 27. Januar 1909. Berlin 1909.

Gneist, Der Rechtsstaat. Berlin 1872.

Derselbe, Zur Verwaltungsreform und Verwaltungsrechtspflege in Preußen. Leipzig 1880.

Gräff, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen des Preußischen Staates vom 30. Mai 1853. Breslau 1853.

Hintze, in den „Forschungen zur brandenburgischen und preußischen Geschichte." 21. Band. (1908). S. 313—326.

Derselbe, Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in den Preußischen Jahrbüchern, Band 144 (Juni 1911).

Horn, Die preußische Städteordnung verglichen mit dem Entwurfe zu einem neuen Kommunalgesetze für Frankreich. Königsberg 1829.

Derselbe, Sendschreiben an den Herrn Bürgermeister Perschke in Landeshut. Königsberg 1829.

Hübner, Grundzüge des deutschen Privatrechts. Leipzig 1908.

Graf Hue de Grais, Handbuch der Verfassung und Verwaltung. Berlin 1912.

Hüfner, Ist die Einführung einer Städteordnung in Neuvorpommern und Rügen erwünscht? im Preußischen Verwaltungsblatt Bd. 32. (1910/11), S. 709—712.

Wilhelm von Humboldt, Denkschrift über die Städteordnung, in Wilhelm von Humboldts gesammelten Schriften, herausgegeben von der Königlich Preußischen Akademie der Wissenschaften. 12. Band. 2. Hälfte.

Jebens, Die Stadtverordneten. Berlin 1905.

Georg Jellinek, Das Recht des modernen Staates. Band I: Allgemeine Staatslehre.. 3. Auflage 1914.

Derselbe. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen 1905.

Walter Jellinek, Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Tübingen 1908.

Derselbe, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913.

Jung, im Preußischen Verwaltungsblatt, Bd. 31 (1909/10) S. 810/811.

Just, Provinz Hannover, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44: Berichte über die Zustände und die Reform des ländlichen Gemeindewesens in Preußen. Leipzig 1890. S. 207—242.

Kappelmann, Die Verfassung und Verwaltungsorganisation der preußischen Städte nach der Städteordnung vom 30. Mai 1853, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 117. Leipzig 1906. S. 3—54.

Keil, Die Landgemeinde in den östlichen Provinzen Preußens und die Versuche, eine Landgemeindeordnung zu schaffen, ebenda. Bd. 43. Leipzig 1890.

Derselbe, Die Landgemeindeordnung für die 7 östlichen Provinzen. Freiburg i. B. 1896.

Kern, Weltanschauungen und Welterkenntnis. Berlin 1911.

Graf R. v. Keyserlingk, Wege und Ziele preußischer Verwaltungsreformen. Berlin 1912.

Kiefer, Das Aufsichtsrecht des Reiches über die Einzelstaaten. 18. Heft der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann. Breslau 1909.

Kier, Über das Gemeindewesen in den ländlichen Distrikten der Provinz Schleswig-Holstein (mit Ausnahme des Kreises Herzogtum Lauenburg), in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. S. 179—206.

Kormann, System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. Berlin 1910.

Koser, König Friedrich der Große. Band I und II. Stuttgart und Berlin 1904 bzw. 1905.

Küntzel, Über das Verhältnis Steins zur Französischen Revolution im „Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reich“, herausgegeben von Gustav Schmoller. 34. Jahrgang. 1. Heft. Leipzig 1910.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. I. und II. Band. 5. Auflage. Tübingen 1911/12.

v. Lancizolle, Rechtsquellen für die gegenwärtige landständische Verfassung in Preußen. Berlin 1847.

Landsberg, Napoleon-Briefe. Berlin 1908.

Landzettel, Die Staatsaufsicht im Bereich der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen Preußens vom 30. Mai 1853. Jur. Diss. Greifswald 1916.

Ledermann, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Berlin 1902.

Max Lehmann, Freiherr vom Stein. 3 Bände. Leipzig 1902—1905.

Derselbe, Der Ursprung der Städteordnung von 1808, in den Preußischen Jahrbüchern Bd. 93 (1898) S. 471—514.

Derselbe, Die preußische Reform von 1808 und die Französische Revolution, in den Preußischen Jahrbüchern, Bd. 132 (1908), S. 211 bis 229.

Leidig, Preußisches Stadtrecht. Die Verfassung und Verwaltung der preußischen Städte. Berlin 1891.

Lindemann, Der Polizeistaat in der Kommunalverwaltung. Sozialistische Monatshefte. VI. Jahrgang 1902 S. 777—787.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Mangold, Das Aufsichtsrecht des Staates über die Kommunalverbände. Diss. Göttingen 1913.

Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. I u. II. 1. Auflage: 1895-96; 2. Auflage: 1914/17.

Ernst von Meier, Die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. Leipzig 1881.

Derselbe, Französische Einflüsse auf die Staats- und Rechtsentwicklung Preußens im XIX. Jahrhundert. Zweiter Band: Preußen und die Französische Revolution. Leipzig 1908.

Derselbe, Der Minister vom Stein, die Französische Revolution und der preußische Adel. Eine Streitschrift gegen Max Lehmann. Leipzig 1909.

Kurt Meier, Die staatliche Aufsicht über die Kommunalverbände. Diss. Leipzig 1905.

Friedrich Meinecke, Das Zeitalter der deutschen Erhebung. Monographien zur Weltgeschichte. Bd. 25. Bielefeld und Leipzig 1906.

Georg Meyer-Dochow, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 3. Auflage: 1910; 4. Auflage: 1913/15.

Mohn, Preußisches Verwaltungsrecht. Berlin 1918.

Alexander Müller, Archiv für die neueste Gesetzgebung aller deutschen Staaten. 3. Bd. Mainz 1832; 5. Bd. Offenbach a. M. 1834; 6. Bd. Frankfurt a. M. 1835.

Oertel, Die Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Preußischen Monarchie vom 30. Mai 1853. Fünfte Auflage: Liegnitz 1910. Sechste Auflage: Liegnitz 1914.

H. G. Pertz, Das Leben des Ministers Freiherrn vom Stein. 7 Bände. Berlin 1849—1855.

Petersilie, Entstehung und Bedeutung der Preußischen Städteordnung. Eine Festschrift zum 19. November 1908. Leipzig 1908.

Pözl, Lehrbuch des bayrischen Verfassungsrechts. München 1854.
Hugo Preuß, Das städtische Amtsrecht in Preußen. Berlin 1902.
Derselbe, Die Entwicklung des deutschen Städtewesens. Erster Band: Entwicklungsgeschichte der deutschen Städteverfassung. Leipzig 1906.
Derselbe, Selbstverwaltung, Gemeinde, Staat, Souveränität. Tübingen 1908.
Derselbe, Zur preuß. Verwaltungsreform. Leipzig und Berlin 1910.
Derselbe, Staat und Stadt, Vortrag, gehalten in der Gehe=Stiftung zu Dresden am 7. November 1908.
Leopold von Ranke, Zwölf Bücher preußischer Geschichte. Sämtliche Werke. Bd. 25—29. Leipzig 1874.
Friedrich von Raumer, Über die preußische Städteordnung nebst einem Vorworte über bürgerliche Freiheit nach französischen und deutschen Begriffen. Leipzig 1828.
Derselbe, Zur Rechtfertigung und Berichtigung meiner Schrift über die preußische Städteordnung. Leipzig 1828.
A. Rieß, Artikel „Aufsichtsbehörden" im Handwörterbuch der Kommunalwirtschaft, herausgegeben von Josef Brix, Hugo Lindemann, Otto Most, Hugo Preuß und Albert Südekum. Erster Band. Jena 1918.
Roberti=Jessen, Das allgemeine staatliche Aufsichtsrecht gegenüber den Selbstverwaltungskörpern in Preußen. Diss. Greifswald 1915.
v. Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie. Bd. I und II. 4. Auflage: 1881; 5. Auflage, bearbeitet von Zorn: 1899/1906.
v. Rönne=Simon, Die preußischen Städteordnungen vom 19. November 1808 und 17. März 1831 mit ihren Ergänzungen und Erläuterungen. Breslau 1843.
Rosin, Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung in Hirths Annalen des Deutschen Reiches. 1883.
v. Roques, Neuvorpommersches Städterecht und östliche Städteordnung im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 35 (1913/14), S. 633 ff.
Rumpf, Die Gesetze wegen Anordnung der Provinzialstände in der Preußischen Monarchie. Erste, vierte, achte Folge.
Schmieder, Das Recht der Kommunalaufsicht, im Preußischen Verwaltungsblatt. Bd. 25. (1904), S. 483—488.
Schmoller, Das Städtewesen unter Friedrich Wilhelm I., in der Zeitschrift für preußische Geschichte und Landeskunde. 8. Jahrgang (1871), S. 521—569; 10. Jahrgang (1873), S. 275—333 und S. 537—589; 11. Jahrgang (1874).
Schoen, Die Organisation der städtischen Verwaltung in Preußen, in Hirths Annalen des Deutschen Reiches. 1891. S. 707—846.
Derselbe, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen (Ergänzungsband zu v. Rönne, Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie) Leipzig 1897.
Schoenborn, Das Oberaufsichtsrecht des Staates im modernen deutschen Staatsrecht. Diss. Heidelberg 1906.

Sehling, Die preußischen Wassergenossenschaften, zugleich ein Beitrag zur Lehre von der öffentlichen Genossenschaft. 28. Heft der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, herausgegeben von Brie und Fleischmann. Breslau 1912.

Seraphim, Das rathäusliche Reglement für Königsberg vom 28. Juni 1783, in der Altpreußischen Monatsschrift. Bd. 49. (1912).

Stammler, Theorie der Rechtswissenschaft. Halle a. S. 1911.

Steffenhagen, Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preußen. Berlin 1887.

Freiherr vom Stein, Über Preußens wichtigste Angelegenheiten. Leipzig 1817.

v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. 3. Bände. Tübingen 1911—14.

Stier-Somlo, Grund- und Zukunftsfragen deutscher Politik. Bonn 1917.

Streckfuß, über die preußische Städteordnung. Berlin 1828.

Thiel, Die Zustände und die Reform des ländlichen Gemeindewesens in der Rheinprovinz, in den Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. S. 265—299.

Triepel, Die Reichsaufsicht. Untersuchungen zum Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1917.

Troje, Erhebungen über die rechtlichen und sozialen Grundlagen, sowie über die Verfassung und Verwaltungsorganisation der hannoverschen Städte, Schriften d. Vereins f. Sozialpolitik. Bd. 118, S. 151-207.

Freiherr von Ulmenstein, Die Preußische Städteordnung und die Französische Kommunalordnung, mit Rücksicht auf die Schriften des Herrn Prof. v. Raumer und des Herrn Geh. Oberregierungsraths Streckfuß. Berlin 1829.

Ungenannter Verfasser, Die Verhältnisse der Gemeinden bzw. Gutsbezirke im Regierungsbezirk Kassel. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. S. 301—307.

Wehnert, über die Reform der Preußischen Städteordnung. Potsdam 1828.

Weinreich, Die Zwangsetatisierung, im „Verwaltungsarchiv", 13. Band. 1905. S. 497—525.

Wessels, Das generelle Oberaufsichtsrecht in Preußen über die Selbstverwaltung der Städte und Landgemeinden. Diss. Göttingen 1911.

Winkelmann, Das Gemeindewesen in der Provinz Westfalen. Schriften des Vereins für Sozialpolitik. Bd. 44. S. 243—263.

Wißmann, Das Pflichtausgabenrecht der Gemeindeverbände, in Hirths Annalen des Deutschen Reiches 1911.

Zelle-Gordan, Die Städteordnung von 1853 in ihrer heutigen Gestalt. Berlin 1911.

Ziegler, Die geistigen und sozialen Strömungen des neunzehnten Jahrhunderts. Berlin 1911.

Zimmermann, Die preußische Städteordnung vom 19. Nov. 1808. Dresden 1847.

Zingler, Karl Anton Fürst von Hohenzollern. Ein Lebensbild. Stuttgart und Leipzig 1911.